

А.А. БАХАРЕВ, И.И. КУЗНЕЦОВ*

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРЕЗИДЕНТА, ПРАВИТЕЛЬСТВА
И ПАРЛАМЕНТА В ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКИХ СИСТЕМАХ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОПЫТА РОССИИ,
УКРАИНЫ И ТУРЦИИ**

Аннотация. В статье рассматриваются основные тенденции эволюции механизмов взаимодействия президента, правительства и парламента в полупрезидентских системах. В качестве сравнительных референтов представлены политические системы Российской Федерации, Украины и Турецкой Республики. Авторы обращают внимание на сочетание внутренних и внешних факторов изменений в данных политических системах, влияющих на характер отношений между основными институтами государственной власти. В работе использована методика индексного анализа полупрезидентских систем.

Анализ данных позволяет утверждать, что в рассматриваемом периоде только турецкая система продемонстрировала поступательную концентрацию властных полномочий в руках президента в рамках треугольника «президент – парламент – правительство». В турецком кейсе наблюдается переход от парламентаризованной модели с «сильным президентом» на первом этапе к полноценной смешанной форме правления, индекс которой идентичен индексу премьер-президентской модели Украины по Конституции 2004 г. На втором этапе турецкая смешанная форма эволюционировала в сторону усиления президенциализации по результатам референдума 2017 г.

Украина продемонстрировала нестабильную динамику эволюции взаимоотношений президента и премьера. Президентско-парламентский вариант модели,

* Бахарев Анатолий Александрович, магистр факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (Москва), e-mail: baharev-anatoliy@mail.ru; Кузнецов Игорь Иванович, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры истории и теории политики факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, (Москва), e-mail: politbun@yandex.ru

© Бахарев А.А., Кузнецов И.И., 2019

DOI: 10.31249/poln/2019.04.03

установленный Конституцией 1996 г., был на первом этапе упразднен в результате политического соглашения В. Януковича и В. Ющенко в 2004 г. Данный переход характеризуется парламентаризацией и усилением премьер-министра в рамках премьер-президентской системы интеракций. На следующем этапе в 2010 г. произошел возврат к конституционной модели 1996 г., выраженный в концентрации полномочий главы государства и обратной президентциализации. На третьем этапе в результате «революции достоинства» взаимодействия президента и премьера вернулись к формату 2004 г.

Анализ параметров российской системы в рамках индексного подхода приводит к выводу об отсутствии динамики эволюции формы правления. Единственное принятие поправок к Конституции РФ в 2008 г. не привело к изменению основ дуализма исполнительной власти (поправки в принципе не имеют параметров, анализируемых индексной моделью).

Ключевые слова: полупрезидентские системы; авторитарные государства; президент; правительство; парламент; разделение властей.

Для цитирования: Бахарев А.А., Кузнецов И.И. Взаимодействие президента, правительства и парламента в полупрезидентских системах: сравнительный анализ опыта России, Украины и Турции // Политическая наука. – 2019. – № 4. – С. 105–126. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.03>

Вопросы политического развития полупрезидентских систем по-прежнему находятся в сфере внимания как ученых – политологов и правоведов, так и политиков, принимающих властно-значимые решения. Это связано как минимум с двумя важными обстоятельствами. Во-первых, развитие таких политических систем, которые изначально «ушли» от классической дихотомии «парламентская – президентская» республика, демонстрирует новые, ранее неизвестные или неочевидные эффекты политического взаимодействия отдельных институтов и ветвей государственной власти. Это ставит вопросы о долговечности, пластичности и стрессоустойчивости таких республиканских форм. Причем как с позиции оценки стабильности институтов, определяющих основные параметры властного механизма, так и с позиции возможного влияния субъективных факторов (личность политического лидера, особенности политической культуры общества, актуальный политический запрос и т.д.). Во-вторых, на основе анализа функционирования таких политических систем возможно проследить появление новых тенденций в развитии так называемых «новых демократий»: от выбора модели социально-экономического развития и формирования конкретных подходов к распределению общественных ресурсов до выработки внешнеполитического курса и определения

собственного места в складывающемся миропорядке. Причем последнее в значительной мере может зависеть не только от воли лидера и расклада политических сил в парламенте, но и от позиций правительства, его самостоятельности при разработке и принятии значимых решений, влияющих на позиционирование государства на международной арене.

Сравнительными референтами в рамках данной публикации выступают три современных государства: Россия, Украина и Турция. Несмотря на то что по результатам сравнительных исследований эти республики классифицируются по-разному, все же ни одна из них не может быть безоговорочно оценена как демократическая и / или однозначно преуспевающая в строительстве демократических институтов страна¹.

Выбор именно этих государств в качестве предмета анализа связан с несколькими обстоятельствами помимо чисто морфологического² сходства формы правления в последние десятилетия.

Во-первых, это государства, которые являются непосредственными соседями в регионе Восточной Европы и / или Большого Средиземноморья. Географическая близость в значительной мере дополнена мощными торговыми связями, которые проходят через весьма непростые испытания временем (достаточно упомянуть «газовые войны» России и Украины и взаимные экономические санкции с 2014 г., или политический кризис в отношениях России и Турции после того, как был сбит российский самолет в 2015 г.). Соседство этих стран весьма непростое с учетом истории и даже общей судьбы (советское наследие для России и Украины), что обеспечивает особое влияние внешнего фактора: наряду с европейскими странами и ЕС в целом, в данном регионе весьма активны США, зачастую играющие роль модератора основных конфликтов.

¹ Так, по данным The Democracy Index 2018, Украина занимает в рейтинге государств 84-ю позицию, Турция – 110-ю, а Россия – на 144-м месте. См.: The Economist Intelligence Unit (The EIU). – Режим доступа: www.eiu.com (Дата посещения: 12.08.2019.)

² В данном случае понятие «морфологический» использовано в трактовке русского государствоведа, доктора всеобщей истории и доктора государственного права, профессора Московского университета С.А. Котляревского. См.: [Котляревский, 1907].

Во-вторых, все три государства имеют свой опыт «вхождения в Европу», процесса интеграции с ЕС, который демонстрирует кроме прочего и существенное влияние внешнего фактора на развитие политических институтов и укрепление демократии. Для России такие планы по-прежнему воспринимаются лишь как благие пожелания некоторой части либеральной общественности¹. Турецкая Республика, являясь членом НАТО, уже в течение многих десятилетий ведет сложные переговоры о вступлении в ЕС. В последние годы такие перспективы Турции оцениваются скептически, кроме того, нарастает напряженность в отношениях с европейскими партнерами как по вопросам миграционной политики, так и в связи с реализованной закупкой российских систем ПВО в 2019 г. Украина, достигнув соглашения о Евроассоциации, оказалась втянута в гражданскую войну на своей территории. Для правящих украинских элит представляет особую ценность надежда обрести когда-либо в будущем ПДЧ (план для членства) в НАТО и неформальный статус «аспиранта» альянса по аналогии с другой постсоветской республикой – Грузией.

В-третьих, несмотря на специфику типа территориального устройства – одна федерация (Россия) и две унитарные республики – все три страны сталкиваются с серьезными вызовами в обеспечении интеграции этносов, культур и локальных традиций, религиозных общностей. Эти вызовы зачастую ставят острые вопросы сохранения политической стабильности и использования силы в обеспечении правопорядка, контроле территории. Как следствие, для этих республик весьма актуален аспект силовых полномочий главы государства и возможности гражданского контроля за использованием армии и спецслужб в политическом управлении. Распределение ответственности в треугольнике «президент – правительство – парламент» в условиях политического кризиса играет крайне важную роль.

¹ См., например: Институт современного развития (ИНСОР), который позиционировался как «мозговой центр» Президента России Д.А. Медведева, в своем докладе 2010 г. (Россия XXI века: образ желаемого завтра. – М.: Экон-Информ, 2010. – С. 42–44) декларировал возможность России в обозримом будущем не только стать «стратегическим партнером» ЕС, но и вступить к 2015 г. в НАТО (согласие альянса и России, по мнению авторов проекта, будет достигнуто в ходе проведения совместной миссии в одной из третьих стран).

Кроме того, эти три республики, учитывая особую роль политического лидера – президента во властной системе, можно отнести к так называемой «делегативной демократии» (термин, разработанный аргентинским политологом Гильермо О' Доннелом). Возможные векторы развития таких систем могут быть достаточно вариативны. Так, по мнению немецкого политолога Михаэля Бри, в политическом процессе России с 1991 г. наблюдается одновременное развитие сразу трех тенденций:

1) к либеральному авторитаризму, что выражалось в действиях радикальных либерально-демократических сил, которые защищали тезис об обязательности авторитарного господства как переходной стадии к демократии и рыночной экономике. Обычно в качестве аргумента такого тезиса выдвигали необходимость реформаторов действовать в одностороннем порядке, чтобы избежать непредсказуемости решений, принятых в условиях демократии: «внедрение» институтов, которые могли бы затем обеспечивать стабильное развитие по «западному» образцу¹;

2) к установлению демократии со сбалансированным разделением властей и сильной партийной системой. Данная тенденция характерна для центристских реформаторов и части умеренных патриотических сил, которые надеются на высокую стабильность и широкие возможности влияния независимых политических групп на процесс принятия государственных решений. Блокирует данную тенденцию, по мнению М. Бри, «расслоение этих акторов, их противоположные идеологии, ориентация на противоположные социальные группы» [Бри, 2003, с. 324];

3) особенно сильна тенденция к делегативной демократии, т.е. плебисцитарному авторитаризму. Ядро такой системы – союз вождя (президента) и народа. Действующая российская Конституция дает широкие возможности и «практически готовые юридические рамки для такого пути» [Бри, 2003, с. 325].

Именно последняя тенденция доминирует с начала 2000-х годов в политическом процессе, по мнению немецкого политолога. Отмечается стабильность сложившейся политической системы, ее развитие в направлении самовоспроизводства, адаптации к изме-

¹ Ярким примером такой аргументации может служить широко известная статья: Мигранян А., Клямкин И. Нужна «железная рука»? // Литературная газета. – 1989. – 16 авг.

няющимся внешним и внутренним условиям. Таким образом, происходит постепенный отказ от обозначения России как «демократии с прилагательными». В тематическом специальном выпуске немецкого политологического издания «Der Bürger Im Staat», посвященном авторитарным режимам, очерк о России стоит на первом месте после введения и обобщающей статьи [Frankenberger, 2010, s. 26]. Авторы, опираясь на анализ динамики современных авторитарных режимов в мире, предпочитают констатировать окончание очередного этапа в изучении глобального тренда демократии и необходимости поиска новых методологических подходов [Albrecht, Frankenberger, 2010].

С. Левицки и Л. Вей указывают, что недемократические гибридные режимы все же могут постепенно эволюционировать в сторону демократии. Но это в значительной мере определяется сочетанием трех основных факторов:

- политической и экономической связью режима с внешним миром, развитием договорных отношений и торговли с внешними акторами, включенностью в экономическую кооперацию и вовлеченностью в международные союзы;

- существенное влияние внешних акторов на развитие политического режима как воздействие «значимого другого» (т.е. если этот другой – демократическое государство, одновременно основной торговый партнер и источник финансовой и технологической помощи, то государственная система будет демократизироваться, а если наоборот, этот внешний партнер – авторитарная страна – высока вероятность консервации авторитарного режима);

- институциональное развитие и способность политического режима укреплять или имитировать демократические институты (по модели «от подражания / имитации – к воспроизводству и укоренению») [Levitsky, Way, 2002, p. 53].

Анализ опыта полупрезидентских систем России, Турции и Украины предполагает учет всех этих факторов, влияющих на эволюцию политических режимов. Но стоит также учитывать социокультурные особенности этих стран, исторический опыт развития данных общественно-политических систем. Последнее обстоятельство крайне важно, поскольку «возраст» государственности в России, Турции и Украине может быть исчислен совершенно по-разному. Кроме того, все три государства в том или ином виде (Украина как часть Российской империи) переживали драматическую трансформа-

цию, связанную с распадом империи и ускоренной модернизацией в начале XX в.

В рамках данной статьи целесообразно провести индексный анализ президентских полномочий, так как он достаточно релевантно отражает баланс «расстановки сил» в системе «президент – парламент – правительство». С помощью данного подхода удобно исследовать динамику президенциализации смешанных систем. Индексный анализ также позволяет сравнить распределение полномочий президентов и глав правительств разных государств.

На данный момент разработано значительное количество индексов, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки. Широко распространена методика М.С. Шугарта и Дж.М. Керри. В рамках данной методики измерение «силы» президентов осуществляется с помощью простого интервального метода. Разделив полномочия президента на законодательные и незаконодательные, Шугарт и Керри оценивают каждое из них по 5-балльной системе (4–3–2–1–0), а затем суммируют полученные числовые значения [Shugart, Carey, 1992, p. 148–166]. Недостатком данной методики является анализ лишь конституционных норм без учета переменных политической практики, что делает результаты анализа несколько условными. Методики Дж. Хеллмана [Хеллман, 1996] и Т. Фрая [Frye, 1997] обладают аналогичным недостатком, отличаясь от методики Шугарта и Керри иным набором формальных полномочий и другой системой градации.

Методика Дж. Макгрегора основана на анализе 43 президентских полномочий, разделенных на три группы (символические, церемониальные и процедурные полномочия; полномочия, связанные с назначением кабинета; политические полномочия). Каждому полному полномочию присвоено значение «1», а частичному – «0,5», суммируем полученные данные и вычисляем процентное отношение этой суммы к максимально возможному показателю. Изъяном данной методики являются возможные неточности в определении весов, отображающих значение полномочий.

Однако различия в содержании каждой конкретной методики не приводят к получению принципиально различных результатов анализа. О.И. Зазнаев по результатам регрессионного анализа заявляет: «Все методики измерения (кроме методики Дж. Макгрегора) позволяют получить почти одинаковую картину президентской власти, и, следовательно, исследователь волен применять любую из них.

Во-вторых, недостатки ряда методик сильно преувеличены, поскольку индексы критиков не отличаются существенно от индексов критикуемых (если провести корреляцию между ними) [Зазнаев, 2005, с. 18]». В данной работе мы будем использовать индекс А. Кроувела в модификации О.И. Зазнаева, так как он сочетает простоту используемого математического аппарата и учет важнейших характеристик политических систем (не только полномочий президента). В индекс включены десять критериев измерения президентской и парламентской власти. Максимальное значение показателя по каждому критерию – «1», минимальное – «0», существует промежуточный вариант – «0,5». Максимальные значения президентского (*ПрИ*) и парламентского (*ПарИ*) индексов будут составлять «10», а минимальные – «0». Критерии: 1) выборы президента; 2) носитель исполнительной власти; 3) назначение премьер-министра; 4) назначение других членов правительства; 5) формирование нового кабинета после...; 6) вотум недоверия; 7) законодательная инициатива; 8) вето президента; 9) роспуск парламента; 10) совместимость депутатского мандата с правительственной должностью [Зазнаев, 2007, с. 148–152].

Анализ данных графика позволяет сделать ряд выводов. В рассматриваемом периоде только турецкая система продемонстрировала поступательную концентрацию властных полномочий в руках президента в рамках треугольника «президент – парламент – правительство». В турецком кейсе наблюдается переход от парламентаризованной модели с «сильным президентом» на первом этапе к полноценной смешанной форме правления, индекс которой идентичен индексу премьер-президентской модели Украины по Конституции 2004 г. На втором этапе турецкая смешанная форма эволюционировала в сторону президентской системы по результатам референдума 2017 г. Необходимо также отметить, что с 2018 г. турецкая модель взаимодействия президента и председателя правительства может быть характеризована как административное подчинение в рамках иерархии исполнительной власти, так как на смену должности премьер-министра, обладающего двойной ответственностью перед президентом и ВНСТ¹, пришла должность вице-президента, ответственного исключительно перед президентом.

¹ ВНСТ – Великое национальное собрание Турции, однопалатный парламент Турецкой Республики, состоит из 550 депутатов.

Таким образом, для турецкой формы правления с 2018 г. характерен монизм исполнительной власти. Для периода 2000-х и 2010-х годов характерен сильный тренд на президенциализм.



Рис.

Индекс формы правления России, Украины и Турции

В индексе использованы данные Конституции РФ 1993 г., Конституции Украины 1996, Конституции Украины 2004, Конституции Турции 1982, поправок к конституции Турции 2010, поправок к Конституции Турции 2017 г., данных статьи О.И. Зазнаева [Зазнаев, 2007, с. 162–164], данных статьи О.Г. Харитоновой [Харитонов, 2018, с. 192–193] и данных статьи Н.А. Борисова [Борисов, 2011, с. 65–66]

Украина продемонстрировала нестабильную динамику эволюции взаимоотношений президента и премьера. Президентско-парламентский вариант модели, установленный Конституцией 1996 г., был на первом этапе упразднен в результате политического соглашения В. Януковича и В. Ющенко в 2004 г. Реализация этой договоренности стала возможной позже, когда поправки в Конституцию Украины вступили в силу (2006). Данный переход характеризуется парламентаризацией (снижение индекса ИФП) и усилением премьер-министра в рамках премьер-президентской системы интеракций. На следующем этапе, в 2010 г., произошел возврат к конституционной модели 1996 г., выраженный в концентрации полномочий главы государства и обратной президенциали-

зации (рост индекса ИФП с 0 до 4). На третьем этапе в результате «революции достоинства» в 2014 г. взаимодействия президента и премьера вернулись к формату 2006 г. (снижение индекса ИФП с 4 до 0). Тем самым необходимо констатировать, что в украинской политической системе отсутствует устойчивый вектор на президентализм. В реальности наблюдается чередование президентско-парламентской и премьер-президентской моделей.

Анализ параметров российской системы в рамках индексного подхода приводит к выводу об отсутствии существенной динамики формы правления. Принятие поправок к Конституции РФ в 2008 г. не привело к изменению основ дуализма исполнительной власти (поправки касались срока полномочий Президента России и Государственной думы, а также введения ежегодного отчета Правительства перед Государственной думой). Кроме того, определенное влияние мог оказать принятый в 2005 г. Федеральный закон «О парламентском расследовании» (ФЗ-196 от 27.12.2005), однако его применение на практике пока ограничилось только одним случаем (расследование катастрофы на Саяно-Шушенской ГЭС), да и результаты этого процесса оцениваются весьма неоднозначно. В любом случае, влияние этой новации в российском конституционном праве на сложившиеся механизмы взаимодействия ветвей власти пока невелико. Отметим, что данные выводы не могут быть исчерпывающими в рамках исследования, так как они не учитывают широкий спектр неинституциональных параметров, существенно повлиявших на баланс дуализма исполнительной власти как в России, так и в других исследуемых странах. Кроме того, индексный подход не позволяет проанализировать влияние такого институционального фактора, как появление и развитие субститутов [Петров, 2009], существенно влияющих на эволюцию системы взаимодействий российского президента и председателя правительства. Целесообразно дополнить исследование анализом культурно-исторических, социально-психологических и личностных факторов.

Необходимо сопоставить экстрарациональные аспекты президентско-премьерского взаимодействия в России и на Украине. Основные сходства во многом заложены общностью исторической судьбы данных сообществ в рамках СССР. Этот период оставил важный след в общественном сознании ввиду продолжительности и функционирования комплексной программы социального конст-

руирования, результатом которой стало создание новой ментальности «советского человека», которая до сих пор оказывает значительное влияние на развитие российского и украинского обществ. Среди основных политических установок Homo sovieticus следует отметить следующие.

1. Представление о собственной исключительности, отличии от других народов, сознание идеологического превосходства, на которое впоследствии наложились представления об особенностях национального пути и великой исторической миссии. В политической жизни данный паттерн реализуется посредством применения дихотомии «свой – чужой» в вопросах политических ориентаций.

2. Государственно-патерналистская ориентация, этатизм населения, стереотип о единстве и иерархичности государственной власти [Образы российской власти, 2009, с. 28–29].

Указанные параметры общественного сознания в интересующей нас теме имплементируются в виде экспектаций сильного и волевого президента, контролирующего систему государственного управления в целом и председателя правительства в частности. Формируется запрос на президента, доминирующего в четко иерархизированной системе исполнительной власти.

Общей чертой для России и Украины является и наследие крушения советской системы ценностей и культурных символов, затяжной культурный кризис самоидентификации. Общество не способно в течение длительного периода времени функционировать без ведущих смыслов и установок, ввиду чего формируется процесс поиска и актуализации новых ценностных оснований. Однако данное общее условие породило существенные отличия политической культуры. Российское общество нашло «новое» в «хорошо забытом старом» и перешло к наиболее доступной и легкой форме активизации архетипических структур сознания, замещения разрушающихся ценностей представлениями традиционной модели ценностей. Наиболее значительными следствиями данного процесса для Российской Федерации стали персонификация власти, сакрализация ее институтов, распространение на носителя власти функции «спасителя», интегрирующего и реализующего интересы народа и обладающего понятием «правда». Кроме того, предполагается наличие единого центра персонификации [Образы российской власти, 2009, с. 25–27].

Соответственно, закладывая критерии силы, активности, агрессивности, патерналистской авторитарности и лидерства в электоральный выбор, избиратели приводили к власти «сильных и властных» Б.Н. Ельцина, В.В. Путина, ориентированных на силовые методы управления, и активного экстраверта с высоким уровнем доминирования, освященного авторитетом В. Путина в рамках тандема, Д.А. Медведева [Стрелец, 2014, с. 126].

В отличие от российской, украинская общественность не имела возможности разрешить кризис идентификации путем апелляции к собственным политическим традициям по причине отсутствия у украинской нации значительных периодов устойчивого государственного существования до 1991 г. и, как следствие, политических традиций. Данная ситуация вынуждала украинское общество к конструированию новой политической культуры, в первую очередь на основе синтеза внешних политических ориентаций. На данный процесс особое влияние оказали, с одной стороны, российский политический дискурс патерналистской направленности, с другой – политические ценности и традиции Западной Европы. Процесс конструирования политических ценностей украинского общества был осложнен высокой степенью специфики развития ценностных ориентаций регионов Украины. В данном случае уместно говорить о географической дифференциации политической культуры населения Украины. На юге и востоке страны преобладали архетипы персонификации, патернализации, силы и иерархичности власти, в центре и на западе – либерализации, экспектации власти, основанной на плюралистическом консенсусе коллективных акторов; что во многом совпадает со «сферами влияния» России и стран ЕС и НАТО соответственно.

При наборе сходств, определенных общностью исторического опыта, политическая культура и экспектации населения России и Украины существенно отличаются. Россияне после кризиса идентификации обратились к традиционным архетипам персонификации и патернализации власти, создавая запрос на сильных, доминантных политиков и агрессивный стиль властвования, тем самым во многом детерменировав устойчивую президентализацию как в политической системе в целом, так и в рамках системы взаимодействий президента и председателя правительства. Большое значение в политической культуре России имеет архетип «симфонии властей», препятствующий усвоению обществом демократической

концепции разделения властей [Кузнецов, 2011, с. 67–68]. Всякое разделение во власти (даже если оно основано на конституционной норме и является одним из базовых конструкторов демократической государственности) общество воспринимает как конфликт, грозящий перерастанием в «раскол» и противостояние политических сил. Всякий «раскол» рано или поздно вызывает исторические ассоциации со «смутой» либо «книжной справой» (церковным расколом XVII в.) и т.п., что влечет за собой сценарий перманентного кризиса, крушения государства. Можно предположить, что оптимальным образом власти (в аспекте политических институтов) для россиян является согласие и «симфония», которые выражаются не в монолитном единомыслии всех властных институтов и лидеров, а, скорее, в динамичном сотрудничестве, способности дополнять и корректировать политические решения, опираясь на «мнение народное», учитывая демократический принцип большинства.

Украинцы, по-видимому, не обладая данной чертой политической культуры, географически разделились на приверженцев традиционных архетипов (фактически соответствующих российской культуре) и носителей либеральных и плюралистических ценностей Европы. Регионы Украины формировали запросы на принципиально различные типы политиков и политических систем. Каждый электоральный цикл приводил нового ставленника востока (Л. Кучма, В. Янукович) или запада (В. Ющенко, а также Ю. Тимошенко в должности главы правительства), ликвидирующего достижения своего предшественника. Правоммерно также заметить, что развитие политической культуры украинцев во многом следует за изменением ценностных установок, стереотипов их ориентиров (стран Европы или России), что ставит выбор украинцев и весь процесс политического развития Украины в зависимость от внешних сил.

Турецкая политическая культура имеет существенные отличия от славянских обществ, поскольку принадлежит иному цивилизационному ареалу и базируется на исламской политической традиции. Экспектации электората страны в отношении идеального политического лидерства зиждутся на трех основных столпах: султанистско-исламской политической традиции, наследии правления Кемаля Ататюрка и полувековом функционировании парламентской модели западного образца с плюралистической системой лидерства. Каждая из данных концепций является неотъемлемой

составной частью более широких идеологических парадигм, что в свою очередь достаточно жестко делит турецкое общество по идеологическим критериям. Большая часть населения, воспринимая султанистские политические традиции и систему полувоенного авторитарного лидерства, закрепленную Ататюрком, предоставляет устойчивый запрос на сильных авторитарных лидеров, таких как Тургут Озал, Неджметтин Эрбакан и Реджеп Эрдоган. Эта часть населения также активно выступает с позиций усиления роли президента в турецкой форме правления в 1980–1990-х годах и непосредственно электорально поддержала проекты ПСР¹ по консолидации власти в руках президента. Партия с 2002 г. активно поддерживает данную традицию политического лидерства [Serap Gur, 2015]. В данном смысле усиление личных амбиций и реальных властных полномочий Реджепа Эрдогана, приход к власти все менее влиятельных соратников Эрдогана от достаточно сильного президента Абдулы Гюля до технического премьер-министра Бинали Йылдырыма и последовательно проведенные референдумы 2007, 2010 и 2017 гг., наделяющие Реджепа Эрдогана возрастающими полномочиями, являются следствиями развития одной тенденции. Примечательно, что политическая система, установленная Конституцией 1982 г., оказалась достаточно гибкой для сохранения лидирующих позиций Реджепа Эрдогана вне зависимости от формально занимаемых им постов с 2003 г. В контексте вышеупомянутого стоит говорить не столько о президенциализации политической системы Турции, сколько о персонификации власти посредством президенциализации формы правления. Турецкий опыт эволюции формы правления можно оценивать также и через политические дискуссии элит страны о перспективах республики в широком контексте: от проблем интеграции в ЕС до обеспечения собственной независимой внешнеполитической и экономической стратегии с учетом серьезных региональных амбиций. В этом смысле различные позиции политических сил Турецкой Республики основаны на тех ключевых вопросах, решение которых обеспечивает, по их мнению, наиболее оптимальную стратегию: способна ли существующая форма правления обеспечивать устойчивое

¹ ПСН – Партия справедливости и развития (часто сокращается до АКР или AK Parti) – правящая политическая партия в Турции. ПСР позиционирует себя как правоцентристскую партию консервативного толка.

экономическое развитие; существуют ли возможности сохранять верность кемалистскому наследию государственного строительства в виде «шести принципов» или «шести стрел» («народность – национализм – революционность – республиканизм – светскость – этатизм») в современных условиях и каким образом; как обеспечивать безопасное существование республики в регионе, где происходит перманентный «демонтаж политических режимов» и нарастает поток беженцев (выбор между проактивной и реактивной моделью внешней политики и пересмотр существующих союзов, не обеспечивающих реализацию национальных интересов), и т.д. Рассмотрение этих вопросов лежит за пределами данной статьи.

Заключение

На данный момент наблюдается актуализация факторов, стимулирующих дальнейшую эволюцию форм правления России, Украины и Турции. В России основным фактором, стимулирующим изменение формы правления, является ожидаемый транзит власти по итогам президентских выборов 2024 г. Такие видные политики, как В.Д. Зорькин и В.В. Володин, заявили, что в условиях современных вызовов российская политическая система остро нуждается в конституционном усилении парламента в системе взаимодействия президента, правительства и парламента. Председатель Конституционного суда России В.Д. Зорькин предлагает рассмотреть проект перехода страны к двухпартийной системе, усилить политический вес парламента и сбалансировать текущую модель доминирования президента; он также считает необходимым законодательное ограничение и фиксирование полномочий Администрации Президента России. Лагерь защитников действующей редакции Конституции возглавляет Председатель Правительства Д.А. Медведев, постулирующий контрпродуктивность внесения существенных изменений в текст Конституции. На данный момент результат данной дискуссии непрогнозируем, однако факт ее наличия и вовлеченности сильнейших акторов политической системы и крупнейших медиаресурсов существенно повышает вероятность конституционного изменения баланса сил в треугольнике «Президент – парламента – правительство».

Новый президент Украины В.А. Зеленский, получив большинство в результате прошедших в июле 2019 г. выборов в Верховную раду, существенно укрепил собственные политические позиции, сформировав правительство парламентского большинства (правда, открытым остается вопрос устойчивости самой новой партии «Слуга народа» и ее парламентской фракции, поскольку недавний опыт парламентской и непарламентской борьбы свидетельствует о недолговечности всех политических сил, именуемых «партией власти» в условиях острого политического конфликта). Поэтому в случае утраты имеющегося на сегодня статуса президентской партии как главной политической силы может быть воспроизведен знакомый сценарий: глава государства перед угрозой конфликтного сосуществования с оппозиционным премьер-министром может инициировать обратный переход к президентско-парламентской модели Конституции 1996 г. Вероятность данного сценария развития возрастет в случае эскалации конфликта (имеющего предвыборные корни) действующего президента В. Зеленского с экс-президентом П. Порошенко. В настоящее время наблюдается стремление максимально осложнить политическое существование сторонников П. Порошенко через механизмы антикоррупционных расследований и новые кадровые назначения. Таким образом, необходимо констатировать, что на данный момент украинская политическая система стабилизировалась, и существенного изменения формата отношений «президент – правительство – парламент» не ожидается. Однако это не означает необратимого процесса, наоборот, в случае дестабилизации (причины которой могут быть различными: от радикальных экономических решений до пересмотра ранее достигнутых внешнеполитических соглашений) возможен новый этап конституционных изменений.

Определенные подвижки наблюдаются и в турецкой политической системе. По итогам муниципальных выборов весны 2019 г. кандидаты правящей Партии справедливости и развития проиграли в двух важнейших муниципалитетах: Анкаре и Стамбуле. Особенно показательно, что на выборах мэра Стамбула лидер оппозиции Э. Имамоглу одержал победу над бывшим премьер-министром Б. Йылдырымом. Ввиду нарушений голосования на июнь 2019 г. были назначены перевыборы, закончившиеся убедительной победой Э. Имамоглу. ПСР и Р. Эрдоган потеряли контроль над экономическим центром страны. Выборы мэра Стамбула

имеют и огромное символическое значение, существенно влияя на исход очередных президентских и парламентских выборов 2023 г. Актуализация конфликта ПСР Р. Эрдогана с усиливающейся оппозиционной НРП Э. Имамоглу может привести к очередному изменению баланса сил в системе разделения властей.

Таким образом, проведенный анализ подтверждает мнение о том, что смешанные системы обладают значительным потенциалом к развитию без существенных изменений конституционной основы. Это можно считать одной из базовых характеристик такой системы, позволяющей использовать имеющийся политико-правовой потенциал в «настройке» формы правления в конкретных условиях. Однако эта характеристика может означать и повышенную способность к формированию дополнительных гарантий управляемости в условиях активного внешнего воздействия на политические процессы: так, эволюция формы правления на Украине в значительной мере связана с изменениями, произошедшими в период от «оранжевой революции» 2004 г. к «революции достоинства» 2014 г. И этот процесс не является однозначно необратимым: прошедшие выборы в Верховную раду, можно предположить, укрепили стабильность политической системы, но могут вновь проявиться и иные тренды. Внешний фактор политического процесса на Украине, безусловно, играет значительную роль, притом что это конкурентное влияние с совершенно разной «проектной мощностью» и альтернативными «центрами притяжения» (Россия – ЕС – США – отдельные европейские государства).

Турецкий кейс также демонстрирует существенные изменения в механизмах реализации исполнительной власти и контроля за деятельностью кабинета министров, что также отчасти связано с некоторой коррекцией внешнеполитических приоритетов страны, пересмотром сложившихся моделей отношения с главными политическими союзниками – странами ЕС, США и НАТО. Тем не менее такие изменения пока весьма востребованы обществом и позволяют власти осуществлять весьма сложные политические маневры в стесненных социально-экономических обстоятельствах (замедление турецкой экономики, падение курса лиры и т.д.).

Российский случай представляет особый интерес и пока не может быть полностью оценен, так как наблюдается активный поиск подходов к возможной коррекции механизма взаимодействия ветвей государственной власти. Отчасти это обусловлено так на-

зываемой «проблемой транзита власти», но в целом потребности в этом давно отмечены специалистами в сфере конституционного права и политических институтов. Дискуссии об этом идут с начала работы над проектом Основного закона России, многие альтернативы были публично представлены на Конституционном совещании летом 1993 г. Показательно, что сейчас выдвигаются предложения о корректировке конституционных положений, связанных с полномочиями главы государства, парламента, механизмом формирования правительства и контроля за его деятельностью, которые были уже неоднократно представлены за четверть века существования действующего Основного закона.

Внешний фактор, влияющий на развитие данных политических систем, не ограничивается только влиянием экономических связей, торговлей, воздействием «демонстрационных эффектов» стран Запада и мощных политических объединений – ЕС, НАТО. В последние годы Россия, Украина и Турция вовлечены в вооруженные конфликты высокой интенсивности, воздействие которых на политические системы этих стран также очевидно. Конфликт на Донбассе, референдум в Крыму с последующим переходом полуострова под контроль России, безусловно, существенно повлияли на государственное и военное строительство России и Украины (в какой степени это сказалось на механизмах взаимодействия законодательной и исполнительной власти, прерогативах главы государства – отдельный важный для исследования вопрос). Российское участие в сирийском конфликте на основании обращения президента Б. Асада было поддержано единогласным решением Совета Федерации Федерального собрания России о предоставлении права на использование вооруженных сил страны за ее пределами 30 сентября 2015 г.

Неудачная попытка военного переворота в Турции в июле 2016 г. дала основания Р. Эрдогану для проведения референдума и существенного расширения полномочий президента. 16 апреля 2017 г. 51% граждан Турции поддерживали соответствующие поправки к Конституции. Большинство из них вступают в силу только в ноябре 2019 г., но два изменения вступили сразу после голосования (президенту позволено состоять в политической партии, и он может назначать членов специального совета, который утверждает в должностях судебных работников). Кроме того, подготовка и реализация операций «Щит Евфрата» 2016 г. и «Оливковая ветвь»

2018 г., предпринятых Турцией для защиты собственных интересов и рубежей против РПК (Рабочей партии Курдистана) и ДС (Демократического союза) и других группировок, считающихся враждебными, также влияют на состояние политической системы, стабильность общества в непростых экономических обстоятельствах. Взаимодействие России и Турции в рамках так называемого «Астанинского формата» переговоров по урегулированию военнополитического кризиса в Сирии (Россия, Турция, Иран, сирийское правительство и представители оппозиции, в качестве наблюдателей – спецпредставитель ООН Ст. Де Мистура и Иордания, в первых из 12 встреч принимали участие наблюдатели от США) отражает и общие интересы стран в процессе урегулирования, а также представляет возможности для сглаживания имеющихся противоречий.

Список литературы

- Борисов Н.А. Конституционные альтернативы Украины: назад в будущее? // Власть. – 2011. – № 2. – С. 64–69.
- Бри М. Россия: становление «делегативной демократии» // Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: в 2 т. – СПб.; М.; Берлин: Европейский университет в Санкт-Петербурге: Летний сад: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2003. – Т. 2. – С. 290–332.
- Зазнаев О.И. Измерение президентской власти // Ученые записки Казанского федерального университета. Гуманитарные науки. – 2005. – Т. 147, № 1. – С. 4–21.
- Зазнаев О.И. Индексный анализ полупрезидентских государств Европы и постсоветского пространства // Полис. Политические исследования. – 2007. – № 2. – С. 146–164. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2007.02.10>
- Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. – СПб.: Г.Ф. Львович, 1907. – 255 с.
- Кузнецов И.И. Институциональный подход к исследованию политического лидерства в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология. – 2011. – Т. 11., № 3. – С. 62–70.
- Образы российской власти: От Ельцина до Путина / под ред. Е.Б. Шестопал. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2009. – 416 с.
- Петров Н. Политическая механика российской власти: субституты против институтов // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. – 2009. – № 4(102). – С. 5–23.
- Стрелец И.Э. Влияние личностных особенностей политических лидеров на исполнение роли Президента России [Б.Н. Ельцин, Д.А. Медведев, В.В. Путин]: дис. ... канд. полит. наук. – М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2014. – 202 с.

- Харитонова О.Г. Кризисная эволюция турецкой политической системы // Политика. Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). – 2018. – № 3. – С. 181–205. – DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2018-90-3-181-205>
- Хеллман Дж. Конституции и экономическая реформа в переходный период // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1996. – № 2 (15). – С. 16–26.
- Albrecht H., Frankenberger R. Die «Dunkle Seite» Der Macht: Stabilität und Wandel Autoritärer Systeme // Der Bürger im Staat. – 2010. – H. 1. – S. 4–13.
- Frankenberger R. Institutioneller Wandel in Russland – Die Konsolidierung der Autokratie // Der Bürger im Staat. – 2010. – H. 1. – S. 24–31.
- Frye T. A Politics of institutional choice: post-communist presidencies // Comparative Political Studies. – 1997. – Vol. 30, N 5. – P. 523–552. – DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414097030005001>
- Levitsky S., Way L. The Rise of competitive authoritarianism // Journal of Democracy. – 2002. – Vol. 13, N 2. – P. 51–65. – DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0026>
- Serap Gur. Presidentialism: What it Holds for the Future of Turkey. LSU Doctoral Dissertations / Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College. – 2015. – Mode of access: https://digitalcommons.lsu.edu/gradschool_dissertations/3414/ (Accessed: 12.08.2019.)
- Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. – New York: Cambridge univ. press, 1992. – 316 p.

A.A. Bakharev, I.I. Kuznetsov*

**Interaction of the president, the government and the parliament
in the semipresidential systems: A comparative analysis
of the experience of Russia, Ukraine and Turkey**

Abstract. The article discusses the main trends in the evolution of the interaction mechanisms of the president, government and parliament in semi-presidential systems. The political systems of the Russian Federation, Ukraine, and the Republic of Turkey are presented as comparative referees. The authors draw attention to the combination of internal and external factors of changes in these political systems that influence the nature of relations between the main institutions of state power. We used the methodology of index analysis of semi-presidential systems.

An analysis of the data suggests that in the period under review only the Turkish system demonstrated a progressive concentration of power in the hands of the President

* **Bakharev Anatoly**, Master of Political Science, Moscow State Lomonosov University, (Moscow), e-mail: baharev-anatoliy@mail.ru; **Kuznetsov Igor**, Doctor of Political Sciences, Professor, Professor of the Department of History and Theory of Politics, Political Science Faculty, Moscow State Lomonosov University, (Moscow), e-mail: politbum@yandex.ru

within the «President – Parliament – Government» triangle. In the Turkish case, there is a transition from a parliamentary model with a «strong President» at the first stage to a full-fledged mixed form of government, the index of which is identical to the index of the prime-presidential model of Ukraine under the 2004 Constitution. At the second stage, the Turkish mixed form evolved towards strengthening presidentialization based on the results of the 2017 referendum.

Ukraine has demonstrated the unstable dynamics of the evolution of relations between the President and the Prime Minister. The presidential-parliamentary version of the model established by the 1996 Constitution was abolished at the first stage as a result of the political agreement of V. Yanukovich and V. Yushchenko in 2004. This transition is characterized by parliamentarization and the strengthening of the Prime Minister within the framework of the Premier-Presidential system of interactions. At the next stage in 2010, there was a return to the constitutional model of 1996, expressed in the concentration of powers of the head of state and reverse presidentialization. At the third stage, as a result of the «revolution of dignity», the interaction between the President and the Prime Minister returned to the 2004 format.

Analysis of the parameters of the Russian system within the framework of the index approach leads to the conclusion that there is no dynamics in the evolution of the form of government. The only adoption of the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2008 did not lead to a change in the foundations of the dualism of the executive (the amendments in principle do not have parameters analyzed by the index model).

Keywords: semi-presidential systems; authoritarian states; president; government; parliament; separation of powers.

For citation: Bakharev A.A., Kuznetsov I.I. The interaction of the President, Government and Parliament in semi-presidential systems: a comparative analysis of the experience of Russia, Ukraine and Turkey. *Political Science (RU)*. 2019, N 4, P. 105–126. <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.03>

References

- Albrecht H., Frankenberger R. The «dark side» of power: stability and change authoritarian systems. *Der Bürger im Staat*. 2010, N 1, P. 4–13. (In Germ.)
- Borisov N.A. Constitutional alternatives for Ukraine: back to future?? *Vlast*, 2011, N 2, P. 64–69. (In Russ.)
- Brie M. Russia: the formation of a «delegative democracy». In: *Turns of history: Post-socialist transformations through the eyes of German researchers*: In 2 vol. Moscow, Saint Petersburg, Berlin: European University at St. Petersburg, Letny sad, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag. 2003, Vol. 2, P. 290–332. (In Russ.)
- Frankenberger R. Institutional change in Russia – the consolidation of autocracy. *Der Bürger im Staat*. 2010, N 1, P. 24–31. (In Germ.)
- Frye T. A Politics of institutional choice: post-communist presidencies. *Comparative Political Studies*. 1997, Vol. 30, N 5, P. 523–552. <https://doi.org/10.1177/0010414097030005001>

- Hellman J. Constitution and economic reform in transition. *Sravnitel'noe Konstitutsionnoe Obozrenie*. 1996, N 2(15), P. 16–26. (In Russ.)
- Images of the Russian authorities: From Yeltsin to Putin*. Ed. by Shestopal Ye.B. Moscow: ROSSPEN, 2009, 416 p. (In Russ.)
- Kuznetsov I.I. Institutional approach to the study of political leadership in Russia. *Izvestia of Saratov University. New Series. Series: Sociology. Politology*. 2011, Vol. 11, N. 3, P. 62–70. (In Russ.)
- Kotlyarevsky S.A. *Constitutional state. The experience of the political and morphological review*. Saint Petersburg: G.F. Lvovoch, 1907, 225 p. (In Russ.)
- Kharitonova O.G. Crisis evolution of Turkish political system. *The Journal of Political Theory, Political Philosophy and Sociology of Politics Politeia*. 2018, Vol. 9, N 3, P. 181–205. (In Russ.) <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2018-90-3-181-205>
- Levitsky S., Way L. The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*. 2002, Vol. 13, N 2, P. 51–65. <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0026>
- Serap Gur. *Presidentialism: What it Holds for the Future of Turkey*. LSU Doctoral Dissertations. Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College, 2015. Mode of access: https://digitalcommons.lsu.edu/gradschool_dissertations/3414/ (accessed: 12.08.2019)
- Shugart M.S., Carey J.M. *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge univ. press, 1992, 316 p.
- Petrov N. Political mechanics of the Russian power. *The Russian Public Opinion Herald. Data. Analysis. Discussions*. 2009, N 4(102), C. 5–23. (In Russ.)
- Strelets I.E. *The influence of personal characteristics of political leaders on the role of the President of Russia*. The Dissertation of the candidate of political sciences. M.: Moscow State University, 2014, 202 p. (In Russ.)
- Zaznaev O.I. Measuring presidential power. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*. 2005, Vol. 147, N 1, P. 4–21. (In Russ.)
- Zaznayev O.I. Index Analysis of Semi-Presidential States of Europe and of Post-Soviet Expanse. *Polis. Political Studies*. 2007, N 2, P. 146–164. (In Russ.) <https://doi.org/10.17976/jpps/2007.02.10>