



## **Материалы VII Конвента РАМИ**

### **Секция № 8**

#### **Специальная секция РАПН**

*Харитонова Оксана Геннадьевна, к.полит.н., доцент Кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России*

#### **Институциональные факторы постсоветских политических режимов**

В транзитологии институциональный дизайн рассматривается, в первую очередь, с точки зрения процедурного подхода, т.е. институционализация является результатом рационального выбора и действий основных акторов или сделок, когда основные политические акторы договариваются о будущей институциональной структуре. При этом каждая политическая сила лоббирует ту конфигурацию институтов, которая будет способствовать продвижению ее ценностей и интересов, а демократический или недемократический результат этого рационального выбора может быть либо изначально спланированным, либо «побочным продуктом» выбора. Конституирование демократии, как принято считать, предполагает "институционализацию неопределенности", выбор определенных институтов и механизмов, через которые граждане будут участвовать в замене политических лидеров и элит. Выбранные "правила игры" (или "институциональный дизайн") и будут определять взаимоотношения между законодательной и исполнительной властями и полномочия основных институтов власти.

Оптимальным вариантом институционального дизайна для демократии, по мнению большинства политологов (Х.Линц, А.Лейпхарт, М.Шугарт, Х.Чейбуб, Дж.Кэри и др.), является парламентаризм или полупрезидентство со слабым президентом. Постсоветское политическое развитие подтверждает основные выводы сравнительных исследований. Большинство постсоветских режимов выбрали президентские и полупрезидентские системы (Таблица 2), и только парламентские Латвия и Эстония и премьер-президентская Литва были свободными в 2011 г. согласно Дому Свободы и Полити IV (Таблица 1).

Президентские и парламентские системы являются двумя «чистыми» типами систем в матрице М.Шугарта, выделяемыми по двум критериям: истоки главы исполнительной власти (электорат или парламент) и ответственность главы исполнительной власти перед парламентом [Shugart, 2005, 326]. Парламентаризму свойственны сосуществование и взаимозависимость исполнительной и законодательной властей, когда ни одна ветвь власти не может распустить другую без самороспуска, правительство не может «выжить» без поддержки парламентского большинства. Президентство, наоборот, характеризуется независимостью и разделением властей. Поэтому логика парламентаризма – сотрудничество и поиск компромисса между ветвями власти, логика президентства – постоянные конфликты между ними. Полупрезидентство

менее президентства подвержено кризисам между ветвями власти, так как главным условием является поддержка правительства большинством в парламенте. М. Шугарт и Дж. Кэри выделяют два типа полупрезидентства: премьер-президентский с исключительной ответственностью правительства перед парламентом и президентско-парламентский – с двойной ответственностью правительства перед президентом и парламентом [Shugart, Carey, 1992]. Обе системы характеризуются наличием двойной структуры исполнительной власти, где премьер-министр зависим от парламента, и отличаются набором полномочий президента. Если в премьер-президентской системе и президент и законодательное собрание могут играть определенную роль в формировании кабинета путем выдвижения или утверждения кандидатов на министерские посты, но лишь одна из ветвей власти уполномочена смещать министров, то президентско-парламентские системы предоставляют президенту и парламенту равные полномочия по смещению членов правительства. Наличие у парламента полномочий по формированию правительства означает, что исполнительная власть лишена независимых источников политической поддержки. Правительство формируется президентом, и если парламент и президент не достигнут компромисса по составу правительства, парламент может выразить ему недоверие, после чего может последовать роспуск парламента. В этой неустойчивости и заключается основная проблема президентско-парламентской системы.

Критики выделяют следующие угрозы для демократии со стороны всенародно избранных президентов.

Во-первых, институту президентства присуща двойная легитимность, так как и президент и парламент является всенародно избранными. Защитники президентства считают наличие двух независимых и легитимных акторов с четко определенными полномочиями главным достоинством президентства, так как такое разделение согласно известному мнению Мэдисона «защищает от тирании как со стороны меньшинства или большинства». Полупрезидентские системы могут столкнуться с проблемой двойной легитимности, однако она будет связана не с двумя ветвями власти (как в президентстве), а с двумя институтами (президент и парламент), так как в полупрезидентских системах исполнительной власти необходима поддержка парламента.

Во-вторых, президентская власть по природе своей мажоритарна и не обеспечивает должного представительства меньшинств, однако это является следствием выбора непропорциональной электоральной системы. Использование плюральной системы «Победитель получает все» в парламентаризме приводит к тому, что большинство будет одновременно контролировать обе ветви власти. В президентских системах власть «победителя» распространяется только на исполнительную власть. Мэдисон называл «сосредоточение законодательной и исполнительной власти в одних руках, независимо от того, предоставлена ли она одному или многим, по наследству, назначению или избранию... словом тирания» [Мэдисон, Федералист 47], и президентство должно было предотвратить тиранию. «Угрозы» президентства сводится к отсутствию сотрудничества между президентом и парламентом и взаимоблокированию, для разрешения которого президент, возможно популист, обладающий всенародным мандатом и несущий персональную ответственность за политику правительства, часто не рассчитывающий на следующий срок по конституции, начинает использовать свои законодательные полномочия, вводит изменения по сроками и превращается в избранного диктатора. В большей степени угрозы президентства усиливаются при многопартийности, по мнению С.Мэйнуоринга, «проблема заключается не в президентстве или многопартийности, сколько в их сочетании» [Mainwaring, 1993, 212].

Если в президентских системах могут быть только два варианта расстановки сил (правительство меньшинства или правительство большинства), то в полупрезидентстве можно выделить три варианта: во-первых, консолидированное большинство (президент,

премьер и большинство в парламенте принадлежат к одной партии); во-вторых, разделенное большинство или сосуществование (только премьер-министр обладает поддержкой большинства в парламенте); в-третьих, разделенное меньшинство (ни президент, ни премьер-министр не обладают поддержкой большинства в парламенте) [Skach, 2005]. Анализ баланса сил в постсоветских полупрезидентских системах показывает, что в большинстве стран расстановка сил демонстрирует ситуацию консолидированного большинства. Такая ситуация обладает наименьшим конфликтным потенциалом и соответственно риском превышения президентом полномочий, поэтому является оптимальной с точки зрения демократии. Такая ситуация возникает, если президент и парламентское большинство находятся на одной стороне идейно-политического спектра или президент является *de facto* лидером своей партии [Shugart, 2005]. Ситуация сосуществования может привести к использованию президентом чрезвычайных или законодательных полномочий, особенно при слабом или оппозиционном парламенте, примером будут указы Ельцина, сосуществовавшего с коммунистическим парламентом. Разделенное правительство меньшинства с полупрезидентстве сочетает черты разделенного правительства в президентстве и правительства меньшинства в парламентаризме, поэтому эта ситуация наиболее проблематична для демократии, так как ведет к смене коалиций, правительств и превышению президентом своих полномочий [Skach, 2005].

В-третьих, фиксированные сроки полномочий президента и парламента, отсутствие вотума недоверия правительству и права роспуска парламента, делают кризисы между двумя ветвями власти неразрешимыми и создают ситуации взаимоблокирования, многие из которых разрешались неконституционным путем переворотов и автопереворотов. Единственным механизмом преодоления проблемы фиксированных сроков является импичмент, поэтому многие новые демократии пытались использовать его для устранения президентов, не нарушивших конституцию, но не обладающих поддержкой парламентского большинства, что также нарушало основные принципы демократии [Dressel, 2005]. Только один постсоветский президент потерял власть в результате голосования по импичменту, и всего два президента проиграли выборы, в которых они участвовали. Отставка была наиболее распространенным способом потери власти – более 50% президентов, потеряли власть в результате отставки, в результате либо раскола в элите, либо как следствие мобилизации снизу (Таблица 3).

Фиксированные сроки могут рассматриваться и как гарантия стабильности исполнительной власти, однако, если конституция не предусматривает продления срока президентских полномочий, власти может лишиться компетентный президент. Из двенадцати постсоветских всенародно избранных президентов 3 преодолели конституционные ограничения с помощью референдумов, 4 трактовали конституционные положения о сроках в свою пользу (Таблица 4). Сравнительные эмпирические исследования показывают, что ограничение сроков пребывания президентов у власти обеспечивает смену лидеров и партий и увеличивает шансы оппозиционных кандидатов, так как при участии в выборах действующего президента, у оппозиции практически нет шансов, при участии преемника шансы оппозиции и власти примерно равны [Maltz, 2007]. Действительно в постсоветской политике, только один лидер оппозиции смог стать президентом (Таблица 5), и все преемники президентов обычно выигрывали выборы.

В-четвертых, президентские системы поощряют приход к власти не только популярных политиков, но и известных личностей, аутсайдеров и не имеющих политического опыта популистов. Постсоветские всенародно избранные президенты демонстрируют иную тенденцию. Только один из 31 президентов может считаться аутсайдером, ранее не участвующим в политике или в выборах на государственном уровне. Двумя основными путями рекрутирования постсоветских президентов были либо

партийные советские институты для первых президентов, либо правительство (Таблица 3), то есть обладающих политическим опытом.

В-пятых, институт президентства предоставляет президентам возможности для превышения своих полномочий и изменения стиля президентской политики. С точки зрения Х.Линца, президент «... будет рассматривать свою политику как отражение народной воли, а политику своих оппонентов – как злые козни, направленные на защиту узких интересов» [Линц, 1994]. Президенты (часто популисты) чувствуют свою персональную ответственность перед народом, поэтому решают проблему двойной демократической легитимности в свою пользу и, пользуясь фиксированным сроком своего мандата, начинают злоупотреблять своей властью и превышать разрешенные полномочия. При отсутствии поддержки парламентского большинства и при наличии у президента законодательных полномочий, такие президенты могут перейти на «правление указами», что уменьшает значение парламента и усиливает роль президента. Г.О’Доннелл назвал такую модель демократии делегативной: только президент считает себя делегатом всего народа, ответственным перед народом, находящимся над партиями и другими институтами, которые могут его ограничить. С точки зрения М.Шугарта и Дж.Кэри, указное право не всегда ведет к узурпации власти, но всегда является следствием других институциональных условий, таких как слабость партийной системы, отсутствие партийной дисциплины, конфликт с парламентом. [Shugart, Carey, 1998]. Причем главными сторонниками слабых партий и сильной исполнительной власти будут те разработчики конституции, которые ранее участвовали в недемократическом политическом процессе и сформировали определенную личную непартийную репутацию [Shugart, 1998, 2]. С одной стороны, четырнадцать постсоветских президентов ранее участвовали в посттоталитарной политике в рамках советских партийных или представительных институтов, что подтверждает эту логику (Таблица 5). С другой стороны, неравновесное соотношение сил в момент принятия постсоветской Конституции вело к тому, что возникшие политические институты ратифицировали это неравновесное соотношение. При этих условиях политические институты подстраиваются под конкретное лицо, партию, альянс и, обеспечивая им победу, консолидируют существующее распределение власти и соотношение сил. Неравновесное соотношение сил во многих бывших республиках СССР при доминировании акторов в элите привели к институциональному закреплению этого положения политических лидеров в политическом процессе, выбрав сильное президентство в президентских или президентско-парламентских системах.

М.Шугарт и Дж.Кэри проанализировали законодательные и незаконные полномочия президентов в президентских системах и сделали вывод, что демократии, в которых президенты обладают большими законодательными полномочиями, могут со значительной вероятностью потерпеть крах. Таким образом, не президентство как таковое, а сильное президентство ставит под угрозу демократическое выживание, так как оно стимулирует конфликты между президентами и парламентами [Shugart, Carey 1992]. Действительно, сильный в законодательном плане президент может перейти на правление указами, но для установлении диктатуры указов необходимо, чтобы парламент использовала стратегию противостояния или полного соглашательства, при любых других стратегиях президенту придется сотрудничать с парламентом [Cox, 2002, 178].

Слабый в законодательном плане президент будет стремиться к сотрудничеству с парламентом. Однако здесь он может столкнуться со следующей проблемой: отсутствием партийной дисциплины и стимулов к межпартийному сотрудничеству. Президентство не способствует укреплению партийной дисциплины, так как только парламентские партии не формируют правительство и не несут ответственность за его действия, а межпартийные коалиции формируются до президентских выборов и не являются обязывающими после выборов [Mainwaring, Shugart, 1997; Cheibub, 2002]. При отсутствии партийной

дисциплины, взаимодействие президента с парламентом переходит на индивидуальный уровень (что чревато появлением патрон-клиентских отношений и непредсказуемостью политического процесса). К уменьшению партийной дисциплины также ведут «назначения на министерские посты непартийных технократов, что может быть оптимально для президента в краткосрочной перспективе, но может привести к отчуждению партий и парламента» [Neto, 2002, 19]. Такая кадровая политика препятствует возможному сотрудничеству между ветвями власти.

Многие авторы следуют за Шугартом и Кэри и изучают полномочия президентов в полупрезидентских системах и приходят к выводу, что сильные президенты не подходит для демократии в полупрезидентских системах. Роупер, изучивший законодательные и незакондательные полномочия президентов, считает, что «премьер-президентские режимы с большими президентскими полномочиями приводят к большей неустойчивости правительств, что может нарушить целостность политической системы» [Roper, 2002, 269]. Р.Элджи делает вывод, что только системы с церемониальными президентами не создают препятствий на пути демократической консолидации [Elgie, 2005]. Исследование индекса парламентских полномочий (ИПП) С.Фиша демонстрирует высокий уровень связи между ИПП и индексом демократией (ИД) Дома Свободы, что позволяет ему сделать вывод, что слабый парламент тормозит демократизацию, а для демократии больше подходят парламентская или премьер-президентская системы [Fish, 2006].

Рассмотрение полномочий постсоветских президентов подтверждает логику Шугарта и Фиша. Действительно, наихудшим рангом по уровню демократии обладают страны, в которых всенародно избранные президенты обладают большими законодательными и незакондательными полномочиями, а «демократическим результатом «революций снизу» было уменьшение президентских полномочий (График 1).

Президентские (и полупрезидентские) системы возникают при следующих условиях: во-первых, при слабой партийной системе, во-вторых, при «наследовании» конституции прежнего недемократического режима; в-третьих, при необходимости укрепления исполнительной власти. Слабая партийная система, неразвитость партий способствуют персонификации партийных и, следовательно, государственных лидеров, поэтому это может способствовать установлению института президента, стоящего над партиями. В тех же странах, где партийные организации играют реальную, а не формальную роль, существуют условия для возникновения парламентских систем и усиления полномочий парламентов. Современные исследования показывают, что положение президентов «над партиями» ставит их в «стратегически невыгодное положение при мобилизации поддержки для своей политики» [Baylis, 1996, 311]. Непартийное президентство может негативно влиять на развитие партийной системы, необходимой для демократии: если президент стоит «над партиями», 50% членов полупрезидентского правительства не имеют партийной идентификации, по сравнению с 9% при партийном президенте [Schleiter and Morgan-Jones, 2009, 679].

Как отмечал еще Ж.Блондель, «ни парламентаризм, ни президентство не могут решить проблемы страны, стремящейся создать плюралистическую систему, и обладающей слабой партийной системой. Система двойного лидерства, наоборот, может обеспечить сочетание автономии и гибкости и создать условия для стабильного либерального режима....Эта система не защищает от ошибок, но дает президенту независимое пространство и средства давления на парламент, например, роспуск и участие в правительстве» [Blondel, 1992, 172]. Полупрезидентские системы должны были преодолеть две возможные проблемы президентства: взаимоблокирование между законодательной и исполнительной властью вследствие их разделения и переход к

диктатуре президента. В президентских системах первая проблема часто решалась за счет создания сильного поста президента, что и вызывало вторую проблему.

К институциональным же условиям распада демократии относятся фрагментированная партийная система, низкая партийная дисциплина и надпартийный институт президента, имеющего значительные полномочия в области законодательства. Поэтому, учитывая, что в новые демократии обычно нет институционализированных партийных систем и президенты позиционируют себя над политическими партиями, полупрезидентские системы не являются хорошим выбором. Но в этом случае новая демократия распадается не из-за полупрезидентства, а вследствие других институциональных факторов.

### Литература

1. Линц Х. Опасности президентства // Пределы власти. –1994. – № 2-3. - С. 3-24.
2. Baylis, T. Presidents Versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe // World Politics. – 1996. – Vol. 48. - № 3. – P. 297–323.
3. Blondel J. Dual Leadership in the Contemporary World / A.Lijphart (ed.). Parliamentary Versus Presidential Government. – Oxford: Oxford univ. press, p.162-172.
4. Cheibub J.A. Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies // Comparative Political Studies. – 2002. – Vol. 35. – P. 284-312.
5. Cox G.W., Morgenstern S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents // Comparative Politics. – 2001. – Vol. 33. – № 2. – P. 171-189.
6. Dressel B., Boo-Seung Chang, F.Fukuyama. Facing the Perils of Presidentialism? // Journal of Democracy. – 2005. – Vol. 16. – № 2. – P.102-116.
7. Elgie R. A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a theme // Journal of Democracy. – 2005. – Vol. 16. – № 3. – P. 98-112.
8. Fish S. Stronger Legislatures, Stronger Democracies // Journal of Democracy. – 2006. – Vol. 17. – № 1. – P. 5-20.
9. Mainwaring S. Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation // Comparative Political Studies. – 1993. – Vol. 26. – P.198-228.
10. Mainwaring S., M.S.Shugart. Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal // Comparative Politics. – 1997. – Vol. 29. – № 4. – P. 449-471.
11. Maltz G. The Case for Presidential Term Limits // Journal of Democracy. – 2007. – Vol. 18. – № 1. – P. 128-142.
12. Neto O. Presidential Policy-Making Strategies and Cabinet Formation in Latin America's Presidential Democracies, 1946-1995 // 2002. Mexico City.
13. Roper S. D. Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes // Comparative Politics. – 2002. Vol. 34. - № 3. – P. 253–72.
14. Schleiter P., E. Morgan-Jones. Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared // European Journal of Political Research. – 2009. – Vol. 48. – P. 665–693.
15. Shugart M. The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices // British Journal of Political Science. – 1998. – Vol. 28. – P. 1-29.
16. Shugart M. Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns // French Politics. – 2005. – № 3. – P. 323-351.
17. Shugart M., J.Carey. Executive Decree authority. – N.Y.: Cambridge univ. press, 1998. – 333 p.
18. Shugart M., J.Carey. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. – Cambridge: Cambridge University Press, 1992. – 316 p.

19. Skach C. Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy // Constitutional Political Economy. – 2005. – Vol. 16. – P. 347–368.

## Приложения

**Таблица 1. Постсоветские политические режимы**

	Дом Свободы 2012	Полити 4
Армения	6/4	5
Азербайджан	6/5	-7
Беларусь	7/6	-7
Грузия	4/3	6
Казахстан	6/5	-6
Кыргызстан	5/5	2
Латвия	2/2	8
Литва	1/1	10
Молдова	3/3	8
Россия	6/5	4
Таджикистан	6/5	-3
Туркменистан	7/7	-9
Украина	4/3	6
Узбекистан	7/7	-9
Эстония	1/1	9

**Таблица 2. Институциональные варианты постсоветских конституций**

Парламентские	Президентские	Премьер-президентские	Президентско-парламентские
Молдова	Таджикистан	Литва	Россия
Латвия	Азербайджан	Украина (2)	Украина (1,3)
Эстония	Туркменистан	Кыргызстан (2,3)	Казахстан
	Узбекистан (1)	Армения	Узбекистан (2)
		Грузия (2013)	Беларусь
			Грузия
			Кыргызстан (1)

**Таблица 3. Потеря президентской власти постсоветскими всенародно избранными президентами**

Событие	Число президентов
Не участвовал в выборах	3
Закончился конституционный срок	2
Проиграл выборы	2
Импичмент	1
Естественная смерть	1
Отставка (добровольная или вынужденная)	10
Всего	19

**Таблица 4. Конституционные ограничения президентских сроков**

1 срок	2 срока подряд	2 срока подряд +варианты	Нет сроков
Кыргызстан (3)	Армения Украина Литва Грузия Кыргызстан (2) Кыргызстан (1)	Россия Казахстан Узбекистан Таджикистан	Азербайджан Беларусь Туркменистан

**Таблица 5. Всенародно избранные постсоветские президенты**

	N
Аутсайдер	1
Министр правительства	14
Лидер оппозиции	1
Политик СССР	14
Депутат	1
Всего	31

**График 1. Полномочия постсоветских президентов**

