

ПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗАЦИЯ ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКОЙ СИСТЕМЫ *

Полупрезидентская система является важным объектом политологических и юридических исследований, поскольку эта форма правления получила относительно широкое распространение: пятая часть государств мира по формальным конституционным признакам может быть отнесена к полупрезидентским системам. Подавляющее большинство посткоммунистических стран выбрали для себя эту организацию государственной власти. Ряд ученых полагает, что полупрезидентская система обладает преимуществами по сравнению с президентской и парламентской системами и является, как считает, например, Дж. Сартори, «лучшей» и «более пригодной», хотя и «оставляет нас с нерешенными проблемами» [11. Р. 137].

Введенное в научный оборот М. Дюверже (см. об этом: [2]) понятие «полупрезидентская система» обозначает такую форму правления, при которой глава государства (президент) избирается на всеобщих выборах, обладает, как правило, значительными политическими полномочиями, сосуществует вместе с премьер-министром, возглавляющим правительство, которое несет политическую ответственность перед парламентом. В отечественной политической и юридической науке понятие «полупрезидентская система» трактуется как смешанная форма правления, соединяющая в себе элементы президентской и парламентской систем. Однако нельзя, на наш взгляд, согласиться с этим суждением. Хотя в полупрезидентализме присутствуют черты, которые мы наблюдаем у двух классических систем (президентской и парламентской), тем не менее комбинация черт такова, что приводит к появлению нового качества. Полупрезидентская форма занимает самостоятельное место среди «чистых» форм правления, не являясь ни промежуточной, ни «челночной» формой, ни отклонением от привычных режимов, ни каким-то исключением.

Большой исследовательский интерес, на наш взгляд, представляют случаи трансформации полупрезидентской системы. Формальная конституционно-правовая структура является точкой отсчета для определения формы правления. Если в конституции присутствуют все необходимые черты полупрезидентской системы, то это не гарантирует того, что на деле действительно существует такая система, поскольку практика, обычаи или конституционная «мутация» могут трансформировать ее в иную систему (см.: [7. Р. 46]).

Появление новых политических практик и конституционно-правовые изменения могут привести к внутренней эволюции полупрезидентской системы. Такая система приобретает не свойственные ей черты: она становится более президентской или более парламентской по своему характеру. Изменяются механизмы функционирования и «рабочий режим» полупрезидентализма. Изучение опыта целого ряда стран позволяет говорить о двух возможных процессах в рамках полупрезидентского режима – президентализации и парламентаризации. Каждый из терминов («президентализация» и «парламентаризация») можно понимать двояко: 1) как одномоментный переход к новой форме правления – президентской или парламентской соответственно, осуществляемый конституционно-правовым путем; 2) как постепенное усиление президентских или парламентских черт полупрезидентализма без изменения формы правления. Представляется, что в первом случае уместно использовать понятие – «смена формы правления». Президентализация и парламентаризация, на наш взгляд, есть относительно длительные политические процессы, затрагивающие принципы взаимоотношений между органами власти и заключающиеся в изменении правил функционирования формы правления, когда появляются и усиливаются элементы, свойственные чистой президентской или парламентской

* Статья публикуется в порядке обсуждения.

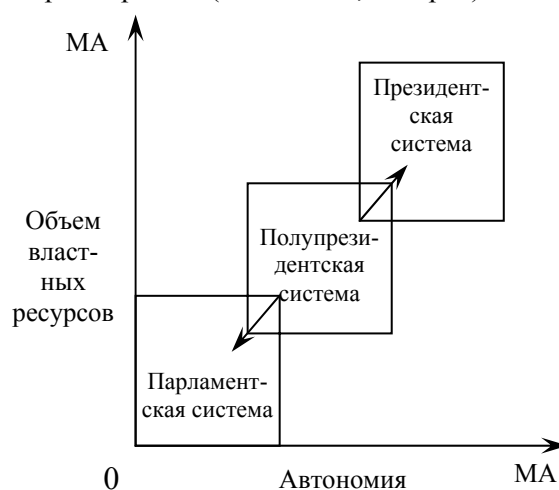
системе, но при этом не происходит перехода к одной из них. Эти процессы преимущественно наблюдаются в политической практике. Реже имеет место формально-правовая президентциализация и парламентаризация.

При рассмотрении разных форм правления в центре внимания должно находиться фактическое положение главы исполнительной власти в государственной системе, политических партиях и избирательном процессе. В президентской системе лидирующее положение занимает президент, в парламентской системе лидерство принадлежит премьер-министру или правительству как коллективному органу (в зависимости от принятой модели правления в правительстве – премьер-министерское, кабинетное и пр.). В условиях «двуглавой» полупрезидентской системы лидирующие позиции президента неоспоримы в ситуации, когда его партия обладает парламентским большинством, или, напротив, ослаблены в периоды сосуществования.

На первый взгляд кажется, что формы правления являются качественными понятиями, и к ним не применимы количественные оценки или показатели степени (больше или меньше). Однако даже беглый взгляд на разные государства одной и той же формы правления позволяет прийти к выводу о том, что эти страны различаются по ряду параметров количественного характера – «силе» лидера (объему власти), степени его автономии и отдаленности от политических институтов, степени подконтрольности и ответственности исполнительной власти. Поместим формы правления в определенную систему координат (рис.). Горизонтальная ось – это степень автономии главы исполнительной власти (от парламента, правительства, правящей партии). Высокая степень этой автономии означает, что лидер может добиваться поставленных целей в пределах широкой самостоятельной зоны, не принимая во внимание воздействия со стороны других институтов. Вертикальная ось – это объем властных ресурсов главы исполнительной власти. Обладание большим объемом ресурсов позволяет ему преодолевать сопротивление других акторов и навязывать им свою волю.

Президентская система характеризуется большим объемом властных ресурсов президента и высокой степенью его автономии от других политических институтов. Это является следствием жесткого разделения

властей и выборной демократической легитимности. Напротив, парламентская система отличается концентрацией ресурсов в руках парламента и кабинета и низкой автономией премьер-министра. В полупрезидентской системе возможны разные случаи: большой или средний объем контролируемых президентом ресурсов; относительно высокая или средняя автономия главы исполнительной власти. Здесь власть лидера зависит от расстановки политических сил (Франция) или принятых норм и практик (Финляндия, Австрия).



На схеме видны две тенденции эволюции полупрезидентского режима – президентциализация и парламентаризация (они показаны стрелками). Президентциализация означает увеличение объема контролируемых главой исполнительной власти ресурсов и повышение его автономии, а парламентаризация, напротив, – снижение объема власти и повышение зависимости главы исполнительной власти от парламента, правительства и партий.

Ведущей тенденцией политического развития современных западноевропейских стран является президентциализация политики. Стиль правления таких лидеров, как Маргарет Тэтчер, Гельмут Коль, Тони Блэр, Сильвио Берлускони, Герхард Шредер и др. послужил поводом для рассуждений о «президентциализации». Исследователи отмечают, что в некоторых парламентских и полупрезидентских демократиях происходят «тихие структурные изменения»: политика «все больше и больше характеризуется логикой взаимоотношений между парламентом и правительством, типичной для президентских систем» [9. Р. 1]. В самом общем виде президентциализация представляет собой процесс, благодаря которому системы становятся более президентскими на прак-

тике, но при этом, как правило, не меняется их формальная структура (см. [8. Р. 1]).

В литературе термин «президентализация» используется в разных значениях. В буквальном смысле слова – это внедрение одной или нескольких конституционно-правовых черт президентского правления. При этом новый режим не отвечает всем критериям президентализма. Президентским он становится тогда, когда налицо все признаки этой формы правления – всенародное избрание президента, разделение властей, единоличная исполнительная власть, отсутствие политической ответственности кабинета. Например, введение прямых выборов премьер-министра в Израиле в 1992 г. можно рассматривать как президентализацию формы правления, однако других черт президентского режима здесь не было: израильская система функционировала как типичная парламентская форма. Президентализацией является также введение прямых выборов президента Франции в 1962 г. Как пишет П. Вебб, «если парламентская демократия принимает один из необходимых элементов президентализма в изоляции от других, она не становится президентским режимом как таковым» [13. Р. 5]. Итак, можно говорить о двух видах президентализации – юридической (*de jure*) и фактической (*de facto*) (см. [8. Р. 5]). А. Крувел использует понятия конституционной и политической президентализации (см. [4. Р. 14]).

Примерами фактической президентализации являются Бельгия и Нидерланды. В последние десятилетия позиции премьер-министров этих стран были значительно усилены на практике, а не путем внесения поправок в конституции (к тому же, положение главы правительства слабо регулируется основными законами обеих стран). Конституционная реформа Бельгии – переход к федеративному устройству – не привела, как это может показаться, к ослаблению премьер-министра, а, напротив, способствовала его усилению. Дело в том, что роль координатора правительственной политики вкупе со статусом арбитра в конфликтах между региональными правительствами поставили главу правительства в самое «сердце политики страны» (см. [3. Р. 148]). В Нидерландах премьер-министр превратился в «единственного всадника» в правительстве, хотя никаких конституционных реформ здесь не было. Глава кабинета

вынужден выполнять функцию арбитра в рамках правительства, где отдельные министры приобрели значительную политическую автономию. Росту власти премьера Нидерландов способствует и то, что он выступает в роли координатора по выработке политического курса страны и представителя нации на международной арене (см. [3. Р. 149–150]).

Чаще всего журналисты и политологи используют понятие президентализации применительно к Великобритании. В центре внимания оказываются, прежде всего, доминирование премьер-министра и переход от коллективного к единоличному правлению в рамках кабинета. В условиях существования правительства большинства коллегиальность кабинета подменяется единоличным господством премьер-министра в кабинете и правящей партии. Президентализация британской политики связывается аналитиками не только с ростом могущества премьер-министра и изменением стиля его лидерства в правительстве, но и с другими моментами – ростом числа служащих в аппарате премьер-министра, ростом внешних политических советников, ростом числа заявлений премьер-министра в палате общин по вопросам внешней политики, созданием новой модели взаимодействия между правительством и парламентом, в которой премьер-министр уже не нуждается в поддержке со стороны парламентского большинства (см. [9. Р. 14]).

В литературе, посвященной западным парламентским (реже – полупрезидентским) системам, содержание президентализации сводится к четырем аспектам: во-первых, это растущая концентрация исполнительной власти в руках премьер-министра; во-вторых, эрозия единства действий правительства и поддерживающих его парламентских партий, когда парламент приобретает независимость перед правительством и наоборот, большая автономия лидера от всей партии; в-третьих, смещение акцента в избирательных кампаниях с партий на лидеров (кампании становятся «президентскими» как в США), и, в-четвертых, возрастающее значение воздействия лидеров на электоральное поведение. Все четыре элемента связаны между собой цепью причинности: на электоральное поведение сильное воздействие оказывают персональные качества лидеров; политические партии отвечают на это проведением избирательных кам-

паний, в которых центральную роль играют кандидаты, а не партии, программы или идеология; такая электоральная стратегия требует большей автономии лидера от партии; лидеры партий-победительниц оправдывают свою доминирующую роль внутри исполнительной власти (см. [12. Р. 6–7]). Х. Линц делает верное наблюдение: «Парламентские системы, в рамках которых действуют партии с жесткой партийной дисциплиной, а премьер-министр пользуется поддержкой абсолютного большинства парламента, имеют тенденцию перерастать в системы, близкие к президентским режимам. Тенденция к персонализации власти в современной политике, главным образом под влиянием телевидения, способствовала не только росту независимости министров, но и снижению степени коллегиальности и коллективной ответственности кабинетных правительств» [5. Р. 62–63].

На наш взгляд, следует выделить два аспекта президентализации: увеличение объема контролируемых главой исполнительной власти ресурсов и повышение степени его автономии. Первый аспект вытекает из буквального толкования самого термина «президентализация» – возвышение президента (или аналога президента – премьер-министра) над другими институтами власти. Как известно, в президентском режиме президент сосредоточивает в своих руках высшую исполнительную власть, являясь одновременно и главой государства, и руководителем кабинета; его полномочия довольно значительны. Отсюда концентрация властных ресурсов в руках главы исполнительной власти (премьер-министра в парламентской системе и президента в полупрезидентской), по сути, равносильна фактическому воплощению в непрезидентском режиме существенных признаков президентского режима.

Второй аспект президентализации – возрастание автономии главы исполнительной власти. В президентской системе жесткое разделение властей ведет к независимости президента. Поскольку президент избирается здесь всенародно, то он практически независим от своей партии, а значит, свободен от ее давления. Президент в президентской системе приобретает автономию и от органов исполнительной власти: правительство здесь не действует как коллегиальный орган, который мог бы оказывать существенное влияние на президента. Наконец, исполнительная власть автономна от зако-

нодательной власти. С другой стороны, и парламент, в свою очередь, также приобретает некоторую автономию от президента, поскольку ему не нужно поддерживать правительство или становиться в оппозицию ему, так как кабинет не подотчетен легислатуре. Если в условиях парламентского или полупрезидентского режима возрастает степень автономии главы исполнительной власти и правительства, то мы вправе расценить это как президентализацию, поскольку относительная независимость президента от парламента и политических партий – типичная черта президентских систем.

На наш взгляд, следует усомниться в использовании термина «президентализация» применительно к электоральному процессу и процессам, происходящим внутри политических партий. Для обозначения возрастания власти и автономии лидера в политической партии годятся такие понятия, как единоличное правление или жесткое лидерство. В данном случае речь идет о стиле лидерства, который лишь внешне напоминает стиль президента в президентской республике. Что касается избирательного процесса, то, по нашему мнению, нужно говорить не о президентализации, а о персонализации, поскольку происходит акцентирование избирательной кампании на лидерах и ориентация избирателей на личности. К тому же, как пишет С. Мэйнуоринг, возрастание роли личности лидеров в избирательном процессе наблюдается в последние годы и в президентских, и в парламентских системах в связи с быстрым распространением электронных СМИ [6. Р. 173].

Далее так называемое «электоральное лицо» президентализации имеет место лишь в парламентском режиме, поскольку в полупрезидентской системе президент избирается гражданами путем прямых или косвенных выборов. При полупрезидентализме президентские выборы не могут быть ничем иным, как соперничеством конкретных кандидатов за должность главы государства. Таким образом, признак персонализации избирательного процесса относится лишь к президентализации парламентских систем, а значит, не годится для характеристики общего понятия президентализации. Вместе с тем необходимо заметить, что феномен персонализации избирательного процесса может иметь место и на парламентских выборах в полупрезидентской системе.

В литературе высказываются сомнения относительно использования термина «президентский» применительно к процессам, происходящим в рамках парламентской системы. Так, Р. Роуз пишет: «Любая попытка изобразить премьер-министра (Великобритании. – О. З.) как президента обманчива, так как... при этом игнорируются конституционные черты, которые институционализируют фундаментальные различия между “Номером десять” (резиденция британского премьер-министра. – О. З.) и Белым домом» [10. Р. 242]. С. Дэйли называет «местничеством» (*parochialism*) попытку «подогнать» феномен доминантной роли премьер-министра под понятие «президентский». Он считает, что это создает неоправданную путаницу и двусмысленность в использовании этого понятия, поскольку оно предназначено для обозначения формы правления, а не стиля лидерства. Тем самым понятие «президентский» размывается, становится нечетким и малопригодным (см. [1. Р. 97–98]). В этой критике есть определенная доля истины: вещи нужно называть своими именами. Как отмечалось выше, совершенно неоправданным представляется использование понятия «президентский» по отношению к усилению роли лидера партии и персонализации избирательного процесса.

Таким образом, о президентциализации можно говорить лишь применительно к взаимоотношениям между государственными институтами, т. е. в рамках формы правления государства. Процессы, происходящие вне границ конституционно обозначенной формы правления, а именно в электоральной и внутрипартийной сферах, нельзя считать президентциализацией. Для их обозначения уместно использовать другие понятия – «усиление лидерства» и «персонализация власти».

Процесс президентциализации охватывает сегодня в мире большую долю стран с парламентской и полупрезидентской системами. Каковы факторы президентциализации? Полагаем, что целесообразно выделить две группы факторов – ситуативные и структурные. Первую группу образуют такие обстоятельства, как личность лидера (его склонность к жесткому и доминантному стилю лидерства), внутриполитическая и международная обстановка. Резкое ухудшение экономического положения страны, серьезные социальные проблемы, острые конфликты и пр. могут вынудить главу ис-

полнительной власти сконцентрировать в своих руках значительную власть и существенно повысить его автономность. К структурным факторам президентциализации, которые имеют долговременный характер, следует отнести следующие.

Во-первых, глобализация и интернационализация политики затрагивают и сферу взаимоотношений между ветвями власти. Пример стран, значительно усиливших исполнительную власть и тем самым добившихся быстрых и эффективных результатов управления, оказывается заразительным и воспроизводится в непрезидентских системах. Кроме того, в международных делах при решении целого ряда проблем (политические и этнические конфликты, международный терроризм, загрязнение окружающей среды, иммиграция и др.) сегодня нужна оперативность, обеспечить которую могут лишь главы государств и правительств, а не парламенты. Это приводит к смещению ресурсной базы власти к руководителям исполнительных органов и росту их независимости во внешней политике.

Во-вторых, как отмечается в литературе, одной из тенденций современного мира является возрастание роли государства, которая проявляется в институциональной дифференциации (увеличение типов организаций, через которые правительство работает) и институциональной плюрализации (увеличение числа организаций одного и того же типа). Государство усложняется, расширяется круг решаемых им вопросов. Это диктует необходимость координации разнообразных элементов, с чем может справиться лишь сильная исполнительная власть. Глава исполнительной власти вступает в контакты с министрами напрямую, минуя кабинет. Возрастает персональная ответственность каждого министра за вверенный ему участок работы. Все это ведет к размыванию коллективной ответственности правительства (см. [8. Р. 16]).

В-третьих, как справедливо отмечается многими исследователями, существенный фактор возвышения премьер-министра в парламентской системе и президента в полупрезидентской системе – бурный рост электронных средств массовой информации (прежде всего, телевидения), который изменил характер коммуникации между лидерами и населением, стиль и методы избирательной кампании и отразился на мотивах выбора электората. Чтобы упростить слож-

ные политические вопросы и завоевать популярность зрителей, телевидение стало делать акцент на личностях, а не программах и идеологиях. Сами политики также больше внимания стали уделять внешней стороне, а не сути проблем. Произошла персонализация информационного пространства. Она стала предпосылкой для персонализации власти и президентализации политики.

В-четвертых, размывание традиционных идеологий, придание политике прагматичного характера и ослабление социальной базы политических партий влечет за собой смещение акцента в избирательной кампании и публичной политике: вместо защиты узко групповых интересов глава исполнительной власти отстаивает общенациональные интересы, вместо обращения к партийным идеалам он апеллирует к общечеловеческим ценностям, вместо своей партии он опирается на весь электорат. Это неизбежно ведет к концентрации внимания на лидерах, а не идеологиях и партийных программах, что, в конечном счете, становится предпосылкой президентализации.

Если ведущей тенденцией многих западноевропейских развитых стран является президентализация, то для стран Восточной и Центральной Европы, напротив, характерна парламентаризация (см. [4. Р. 14]). Что касается подавляющего большинства полупрезидентских стран бывшего СССР, то их доминирующей тенденцией является усиление президентских черт при ослаблении парламентских составляющих. Президенты здесь не только сконцентрировали в своих руках огромные властные ресурсы, но и приобрели высокую степень автономии от парламентов и всей исполнительной власти, а сама исполнительная власть, в свою очередь, стала практически независима от легислатур.

Президентализация российской формы правления началась в ельцинский период, хотя в разные периоды правления первого российского президента проявлялась неравномерно. Президент был фактически выведен из системы разделения властей, дистанцировался от политических партий, парламента и был свободен в своих действиях от мнения законодательного органа, оппозиции, средств массовой информации, обществу. Произошло увеличение объема президентской власти за счет Администрации президента, Совета безопасности и др. Правительство фактически было полностью

подчинено президенту Б. Ельцину. Автономия премьер-министра и кабинета от президента была незначительной, ее степень колебалась и зависела от личности премьера. В целом политика государства и правительства определялась президентом и его администрацией. При согласовании кандидатуры председателя правительства с нижней палатой парламента решение Госдумы не имело решающего значения, поскольку угодный президенту кандидат «продавливался». Лишь в редких случаях Ельцин учитывал парламентское мнение (назначение Е. Примакова). Политической ответственности правительства перед Государственной думой на деле не существовало, а настоятельные требования палаты об отставке кабинета игнорировались президентом.

В начале третьего тысячелетия эволюция российской системы в сторону «чистого» президентализма продолжилась. Большинство политических событий этого периода (выборы в Государственную думу РФ в 2003 г., досрочная отставка правительства накануне президентских выборов 2004 г., выборы Президента РФ в 2004 г., дальнейшее укрепление вертикали власти, отмена прямых выборов глав субъектов Федерации и др.), на наш взгляд, вписываются в логику президентализации. Происходит дальнейшее возвышение президента над всеми государственными органами и всеми политическими игроками. Его полномочия расширяются юридически и фактически (создание Госсовета, института полпредов Президента в федеральных округах, участие Президента в назначении глав субъектов Федерации и др.). С назначением М. Фрадкова Председателем Правительства произошло полное подчинение кабинета и премьер-министра президенту.

Тенденция президентализации российской системы власти имманентно связана с усилением ее авторитарного характера. Эта тенденция, на наш взгляд, сохранится в будущем независимо от того, какой будет российская форма правления – полупрезидентская или парламентская.

Итак, понятие «президентализация» является полезным и необходимым концептом, позволяющим осмыслить сложные и противоречивые процессы, происходящие в рамках форм правления современных государств. Оно, на наш взгляд, отражает реальную картину не только в странах западной демократии, но и на постсоветском про-

странстве, и, следовательно, требует пристального внимания со стороны научного сообщества.

Список литературы

1. *Daly S.* The Ladder of Abstraction: A framework for the Systematic Classification of Democratic Regime Types // *Politics*. 2003. Vol. 23 (2).

2. *Duverger M.* A New Political System Model: Semi-Presidential Government // *European Journal of Political Research*. 1980. Vol. 8.

3. *Fiers S., Krouwel A.* The Low Countries: From 'Prime Minister' to President-Minister // *The Presidentialization of Politics* / Eds. T. Poguntke, P. Webb. Oxford: Oxford University Press, 2005.

4. *Krouwel A.* Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Working Papers Political Science № 02/2003. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003.

5. *Linz J.* The Perils of Presidentialism // *Journal of Democracy*. 1990. Vol. 1, № 1.

6. *Mainwaring S.* Presidentialism in Latin America // *Latin American Research Review*. 1990. Vol. 25, № 1.

7. *Mart'nez Martinez R.* Semi-presidentialism: A Comparative Study. Paper prepared for pres-

entation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, 1999. 26–31 March.

8. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* / Eds. T. Poguntke, P. Webb. Oxford: Oxford University Press, 2005.

9. *Poguntke T.* The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms? Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop «The Presidentialization of Parliamentary Democracies?» Copenhagen, 2000. 14–19 April.

10. *Rose R.* The Prime Minister in a Shrinking World. Cambridge: Polity, 2001.

11. *Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. 2nd ed. L.: McMillan Press Ltd., 1997.

12. *Webb P.* Parliamentarism and the Presidential Analogy: A Case Study of the UK. Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop «The Presidentialization of Parliamentary Democracies?» Copenhagen, 2000. 14–19 April.

Материал поступил в редколлегию 02.02.2006