

ТЕОРИЯ ПОЛИТИКИ

УДК 321

ИЗМЕРЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ

О.И. Зазнаев

Аннотация

В статье рассматриваются семь методик измерения президентской власти, которые используются в сравнительных исследованиях на Западе. Автор подробно раскрывает содержание каждой из них и показывает их достоинства и недостатки. В конце работы он вычисляет коэффициенты корреляции между индексами и приходит к выводу о приблизительно одинаковом содержательном наполнении разных индексов. В статье показано значение измерения президентской власти в современных политологических исследованиях.

В последние годы в сравнительных исследованиях на Западе часто используется индексный анализ президентской власти. Все большее число исследователей обращает свои взоры на этот метод. Разработано порядка семи-восьми квантифицированных методик. По мнению ученых, числовая оценка президентства имеет несомненные преимущества. В отечественной политологии этот метод начинает только применяться, причем российские исследователи заимствуют методику М.С. Шугарта и Дж. Кэри [1–3]. Поэтому важно рассмотреть основные методы измерения президентской власти, показать их достоинства и недостатки, а также то значение, которое они имеют в современных политологических исследованиях.

Индексы президентской власти

1. Методика Шугарта и Кэри. Для числовой оценки полномочий президентов, избираемых на всеобщих выборах, М.С. Шугарт и Дж. Кэри используют простой интервальный метод [4, с. 148–166]. Они выделяют две группы полномочий – законодательные и незаконотательные. Оценка каждого полномочия производится по 5-балльной системе (4-3-2-1-0). Когда президент наиболее «силен», то выставляется оценка «4». Когда президент не обладает данным полномочием или осуществляет его в очень ограниченной форме, то оценка составляет «0» (см. табл. 1). Числовые значения полномочий затем суммируются для получения индекса по соответствующей группе (законодательные/незаконодательные) и для создания общего индекса президентской власти.

Табл. 1

Полномочия президентов, избираемых на всеобщих выборах
(М.С. Шугарт и Дж. Кэри)

Законодательные полномочия
<p style="text-align: center;"><i>Вето на весь законопроект (Package Veto) / преодоление вето</i></p> <p>4 – вето президента не может быть преодолено парламентом 3 – вето преодолевается более чем 2/3 голосов 2 – вето преодолевается 2/3 голосов 1 – вето преодолевается абсолютным большинством голосов или количеством голосов в интервале между 1/2 и 2/3 0 – право вето отсутствует или для его преодоления требуется простое большинство голосов</p>
<p style="text-align: center;"><i>Частичное вето / преодоление вето</i></p> <p>4 – вето президента не может быть преодолено парламентом 3 – вето преодолевается 2/3 голосов 2 – вето преодолевается абсолютным большинством голосов 1 – для преодоления вето требуется простое большинство голосов 0 – частичного вето президента нет</p>
<p style="text-align: center;"><i>Издание президентом нормативно-правовых актов, обладающих силой закона (Decree)</i></p> <p>4 – право издания указов-законов закреплено за президентом; эти акты не могут быть отменены 2 – президент имеет право издавать указы-законы с некоторыми ограничениями на определенный период времени 1 – право президента на издание таких актов ограничено 0 – отсутствует право президента на издание актов, обладающих силой закона, или оно делегируется ему ассамблеей</p>
<p style="text-align: center;"><i>Исключительное право законодательной инициативы (в оговоренных сферах политики)</i></p> <p>4 – ассамблея не может вносить поправки в законопроект президента 2 – право ассамблеи на внесение поправок в президентский законопроект ограничено 1 – право ассамблеи на внесение поправок в президентский законопроект не ограничено 0 – у президента нет исключительного права законодательной инициативы</p>
<p style="text-align: center;"><i>Полномочия в процессе принятия бюджета (Budgetary Powers)</i></p> <p>4 – проект бюджета готовится президентом; у парламента нет права внесения в него поправок 3 – ассамблея может сокращать, но не увеличивать количество статей бюджета 2 – президент устанавливает верхний предел расходов, за которые ассамблея не может выходить при внесении поправок в бюджет 1 – ассамблея может увеличить расходы при указании на доп. статьи дохода 0 – неограниченные полномочия ассамблеи при подготовке бюджета или внесении поправок в него</p>
<p style="text-align: center;"><i>Вынесение президентом вопросов на референдум</i></p> <p>4 – не ограничено 2 – ограничено 0 – у президента нет такого права</p>

Незаконотательные полномочия	
<i>Формирование кабинета</i>	
4	– президент назначает кабинет без утверждения или доверия ассамблеи
3	– президент назначает кабинет, но необходимо утверждение или доверие ассамблеи
1	– президент назначает премьера, парламент должен утвердить его кандидатуру, премьер затем назначает других министров
0	– президент не может назначить министров кроме как по рекомендации ассамблеи
<i>Отставка кабинета (Cabinet Dismissal)</i>	
4	– президент смещает министров кабинета по собственной воле
2	– полномочия президента по смещению кабинета ограничены
1	– президент может сместить министра или кабинет только после того, как ассамблея одобрит отставку и выдвинет нового министра или новый кабинет
0	– кабинету или министрам может быть выражено недоверия, и они могут быть смещены ассамблеей
<i>Недоверие кабинету (Censure)</i>	
4	– ассамблея не может выразить недоверие кабинету или сместить кабинет или министров
2	– у ассамблеи есть право выражения недоверия кабинету, но президент может в ответ распустить ассамблею
1	– конструктивный вотум недоверия (большинство ассамблеи должно предложить новый кабинет)
0	– неограниченное право ассамблеи на выражения недоверия кабинету
<i>Роспуск ассамблеи</i>	
4	– право президента на роспуск ассамблеи не ограничено
3	– право президента распустить парламент ограничено количеством роспусков или основаниями роспуска в рамках определенных сроков
2	– после роспуска проводятся новые выборы президента
1	– право президента на роспуск парламента ограничено: он может это делать лишь в ответ на выражение недоверия кабинету
0	– не предусмотрен

Источник: *Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics.* – Cambridge: Cambridge University Press, 1992. – P. 150.

Методика Шугарта и Кэри обладает рядом преимуществ.

Во-первых, дифференцированная система оценок по 5-балльной шкале позволяет получить более точный индекс президентских полномочий и соответственно более верное представление о характере президентства по сравнению с двух- и трехбалльными оценками.

Во-вторых, как пишет Л.К. Меткаф, «метод измерения Шугарта и Кэри более тесно связан с литературой по типам режимов (имеется в виду «формы правления» – О.З.)» [5, с. 666]. Он позволяет использовать переменные президентской власти для классификации государств по формам правления (см. схему 1). Шугарт и Кэри ранжируют режимы по объемам президентских полномочий (для этого они из своего списка выбрали две переменные – формирование и отставка кабинета) и степени раздельности источников поддержания ассамблеи и кабинета (здесь используются переменные «недоверие кабинету» и «роспуск ассамблеи»). Их первый критерий типологии – власть президента над кабинетом, второй – раздельное выживание ассамблеи и кабинета. Для операцио-

нализации первого критерия используется индекс власти президента над кабинетом, являющейся суммой двух индикаторов – «формирование кабинета» и «отставка кабинета», а для операционализации второго критерия – индекс раздельного выживания, который является суммой индикатора «недоверие кабинету» и индикатора «ропуск ассамблеи» (кодирование переменной «ропуск ассамблеи» производится в обратном порядке, а не так, как в табл. 1, поскольку в этом случае выясняется степень выживания ассамблеи) [4, с. 159]. Страны размещаются в системе координат в зависимости от значений индексов, попадая в одну из «клеток» режимов (правда, «клетка» парламентаризма образована не квадратом, как другие, а точкой) (см. схему 1). «Чистые» системы правления занимают четыре угла схемы: премьер-президентская – нижний левый угол; президентско-парламентская – верхний левый угол; ассамблейно-независимая – нижний правый угол; ассамблейно-парламентская – верхний правый угол. Кроме идеальных типов в схеме находят отражение многочисленные промежуточные и смешанные виды (в данной статье схема 1 воспроизведена не полностью).

Схема 1



Источник: *Shugart M.S., Carey J.M.* – Op. cit. – P. 160.

Методика Шугарта и Кэри для числовой оценки полномочий президентов обладает и недостатками. Во-первых, список полномочий ограничен легальной конституцией и не учитывается политическая практика. Это может привести к неверной оценке президентской власти в той или иной стране. Так, А. Сайрофф указывает на ошибку Шугарта и Кэри в оценке французской Пятой республики [6, с. 303], которая в итоге привела к ошибке в отнесении этой страны к типу правления. Сайрофф пишет, что у французского президента нет формальных полномочий по смещению кабинета, однако *de facto* он такими возможностями обладает в ситуации, когда парламентское большинство на его стороне. Когда имеет место сосуществование или «сожительство» (президент и премьер-министр, который пользуется доверием Национального собрания,

принадлежат к оппозиционным друг другу политическим партиям), то, без сомнения, президент не в состоянии сместить премьер-министра, по крайней мере, до следующих выборов. Если президент, премьер-министр и Национальное собрание (его большинство), продолжает Сайрофф, имеют одну политическую «окраску», то у президента появляется шанс отправить неугодного ему главу кабинета в отставку. Это случилось, например, с премьер-министрами Ж. Помпиду (в 1968 г.), Ж. Шабан-Дельмас (в 1972 г.) и М. Рокар (в 1991 г.), ни один из которых не желал покинуть кресло. Любопытно, что Шабан-Дельмас был отстранен от власти после того, как его правительство получило оглушительное доверие со стороны Национального собрания [6, с. 293]. Таким образом, «президент в целом и общем обладает возможностями по отстранению премьер-министра, но не всегда» (я бы сказал, что *чаще всего* у французского президента есть такие возможности, поскольку сосуществование – не частое явление в новейшей французской истории: за 47 лет Пятой республики (1958–2005 гг.), сосуществование президента и премьер-министра имело место три раза, и общая его продолжительность составила всего 9 лет – О.З.) [6, с. 293].

Принимая во внимание все сказанное выше, Сайрофф приходит к выводу о том, что французская Пятая республика «на практике является больше президентско-парламентской, а не премьер-президентской» [6, с. 293], как ее определяют Шугарт и Кэри, которые переменной «отставка кабинета» дают оценку «0» («кабинету или министрам может быть выражено недоверие, и они могут быть смещены ассамблеей, но не президентом»). Действительно, французская конституция не предоставляет президенту права сменить премьер-министра, но президент делает это «по заявлению» главы правительства, а затем прекращает исполнение его обязанностей [7, с. 21]. За время семилетнего мандата президента (с 2000 г. – пятилетнего) в среднем два-три раза меняется премьер-министр. Все премьер-министры (кроме Ж. Помпиду в 1962 г., Ж. Ширака в 1976 г. и П. Моруа в 1984 г.), которые подали в отставку вне связи с результатами выборов, сделали это по требованию президента [8, с. 76]. Политической практике известно множество способов того, как можно добиться от главы кабинета «добровольно-принудительного» заявления об отставке.

Поэтому большим «плюсом» методики Сайроффа (см. об этом ниже) является то, что данные собираются не только из конституций, но и из реальной политической практики [6, с. 303]. Правда, он не поясняет, каким образом он анализирует практику.

Во-вторых, как пишет Л.К. Меткаф, методика Шугарта и Кэри «больше направлена на разграничение вариантов среди стран с сильной президентской властью, чем со слабой» [5, с. 667]. В частности, рассматривая президента и ассамблею как релевантных акторов, она не фиксирует дуальную структуру исполнительной власти полупрезидентского режима [5, с. 667]. Действительно, как было показано выше, в условиях сосуществования «сила» премьера значительно повышается, поскольку за ним стоит Национальное собрание. Но этот актор не учитывается у Шугарта и Кэри.

В-третьих, как пишет Меткаф, «возникли новые образцы конституционной практики, которые должны быть включены в систему числовых оценок» [5, с. 668]. К ним, в частности, она относит судебный контроль (*judicial review*):

«предоставление президенту возможности направлять законопроекты на рассмотрение суда (на предмет их конституционности – О.З.) перед их промульгацией является иным средством расширения законодательных полномочий президента» [5, с. 668]. Меткаф включает дополнительную переменную – «судебный контроль» – и предлагает кодировать ее так: «4» – только президент направляет законопроект в суд; «2» – правом направления законопроекта в суд обладают президент, кабинет или большинство ассамблеи; «1» – этим правом обладают президент, кабинет или меньшинство ассамблеи; «0» – у президента нет такого права или не существует предварительного судебного контроля [5, с. 669]. С доводами Меткаф можно согласиться, но мне кажется, акцент следовало бы сделать на контроле за вступившими в силу законами. Ни для кого не секрет, что в России и ряде других посткоммунистических странах институт конституционного контроля неоднократно использовался президентом для усиления его власти. Поэтому включение дополнительной переменной помогло бы получить более адекватную картину президентства.

Кроме введения дополнительной переменной, Меткаф корректирует еще пять позиций списка полномочий Шугарта и Кэри – «полное вето», «частичное вето», «вынесение президентом вопросов на референдум», «формирование кабинета» и «отставка кабинета» [5, с. 668–673]. Ревизии подвергаются показатели переменных и их численные значения. В результате изменений можно говорить о серьезно модифицированной методике Шугарта и Кэри (по сути, методике Меткаф), которая позволяет получить результаты, отличные от результатов «тандема» двух авторов.

2. Дж. Макгрегор составляет список из 43 президентских полномочий и делит их на три группы: 1) символические, церемониальные и процедурные полномочия; 2) полномочия президента по назначению; 3) политические полномочия (см. табл. 2) [9, с. 12–16]. Он подчеркивает, что «без сомнения, это в какой-то степени искусственные категории, потому что любая власть может стать политической в руках хитрого политика или манипулятора. Более того, разумные аналитики могут поместить некоторые полномочия в другую группу. Тем не менее, эти категории полезны как организующее средство» [9, с. 3]. Список Макгрегора – один из самых длинных в литературе. Пространственный список (38 позиций) дает также К. Лаки, однако он не занимается измерением президентской власти [10].

Макгрегор создает два индекса президентской власти – невзвешенный и взвешенный. Для индексации невзвешенных полномочий применяется простой способ: каждому полномочию, которым обладает президент, присваивается цифра «1». Затем все «единички» по всем трем группам суммируются, и из этой суммы вычитается по 0.5 для каждого частичного, ограниченного полномочия или полномочия, которое президент делит с другим органом. Далее вычисляется процент этой суммы от 43 – максимально возможного показателя (43 полномочия × 1 балл = 43). Итоговый невзвешенный индекс выглядит так: 56% – Венгрия и Польша, 48% – Албания, 30% – Словения, 29% – Македония и т. д. (см. табл. 5) Макгрегор на примере поясняет, что «албанский президент имеет 48% от всех конституционных полномочий» [9, с. 9].

Табл. 2

Список президентских полномочий (Дж. Макгергор)

Символические, церемониальные и процедурные полномочия	
1. награждает орденами, присваивает почетные звания	10. подписывает законы
2. глава государства	11. промульгирует законы
3. созывает на первую сессию парламент	12. распускает парламент
4. осуществляет помилование	13. выносит вопросы на референдум
5. объявляет амнистию	14. объявляет выборы
6. предоставляет гражданство	15. подписывает договоры, ратифицированные парламентом
7. предоставляет убежище	16. принимает присягу служащих
8. оправдывает осужденных	17. назначает временное правительство
9. аккредитовывает иностранных послов	
Полномочия президента по назначению:	
1. премьер-министра	6. генерального прокурора
2. министров по представлению премьер-министра	7. служащих центрального банка
3. конституционного суда	8. совета безопасности
4. верховного суда	9. высших государственных служащих
5. судей	10. высшего командования армии
	11. послов
Политические полномочия	
1. главнокомандующий вооруженными силами	8. созывает парламент на чрезвычайные сессии
2. председатель национального совета безопасности	9. принимает на себя особые полномочия в отсутствие парламента или его неспособности собраться на заседание
3. возвращает законопроекты в парламент для пересмотра	10. обладает чрезвычайными полномочиями в иные периоды
4. направляет законы в конституционный суд	11. участвует в парламентских сессиях
5. обладает правом законодательной инициативы	12. может обращаться к парламенту с посланиями или направлять их туда
6. издает указы-законы в нечрезвычайных ситуациях	13. может созывать заседания кабинета
7. предлагает поправки к конституции	14. участвует в заседаниях кабинета
	15. может требовать от правительства отчеты

Источник: *McGregor J. The presidency in East Central Europe // RFR/RL Research Report. – 1994. – V. 3, No 2. – P. 12–16.*

Как верно замечает автор, недостаток приведенной выше методики исчисления заключается в том, что все полномочия президента рассматриваются как равноценные. Однако, на самом деле, их значимость неодинакова. Для преодоления этого недостатка Макгрегор предлагает присваивать показателям разных групп полномочий разные численные значения в зависимости от их «веса»: полномочия по назначению в 2 раза «тяжелее» символических, церемониальных и процедурных полномочий, а политические полномочия – в 3 раза «тяжелее» [9, с. 10]. Каждое символическое, церемониальное и процедурное полномочие получает «1», каждое полномочие президента по назначению – «2» и каждое политическое полномочие – «3», если президент обладает этими полномочиями в полной мере. Затем определяется сумма по каждой из трех групп, и, наконец, все три индикатора суммируются, и определяется процент от макси-

Табл. 3

Список президентских полномочий (Т. Фрай)

Президент:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. распускает парламент 2. выносит вопросы на референдум 3. объявляет выборы 4. назначает премьер-министра 5. назначает министров 6. назначает конституционный суд 7. назначает верховные суды 8. назначает судей 9. назначает генерального прокурора 10. назначает главу центрального банка 11. назначает совет безопасности 12. назначает высших должностных лиц 13. назначает высшее командование армии 14. является главнокомандующим вооруженными силами 15. председательствует в национальном совете безопасности 16. возвращает законопроекты в парламент для пересмотра; для преодоления требуется две трети = 1 	<ol style="list-style-type: none"> 17. направляет законы в конституционный суд 18. обладает правом законодательной инициативы 19. издает указы-законы в не чрезвычайных ситуациях – без контроля = 1 20. предлагает поправки к конституции 21. созывает парламент на чрезвычайные сессии 22. обладает особыми полномочиями, если парламент не в состоянии собраться на заседание 23. обладает чрезвычайными полномочиями в иные периоды 24. участвует в парламентских сессиях 25. может обращаться к парламенту с посланиями или направлять их туда 26. может созывать заседания кабинета 27. участвует в заседаниях кабинета

Источник: *Frye T. A politics of institutional choice: post-communist presidencies // Comparative Political Studies. – 1997. – V. 30, No 5. – P. 548.*

мально возможной суммы – 84 (17 полномочий первой группы × 1 = 17; 11 полномочий второй группы × 2 = 22; 15 полномочий третьей группы × 3 = 45; в итоге 17+22+45=84). Итоговый взвешенный индекс президентской власти несколько отличается от невзвешенного: 52% – Венгрия, 51% – Польша, 40% – Албания, 23% – Словения, 27% – Македония и т. д. (см. табл. 5).

Методика Макгрегора оказалась одной из первых и заслужила внимание политологов [11] в силу ее простоты и ясных результатов, выражаемых в процентном отношении к идеальной «абсолютной» власти президента. Метод измерения Макгрегора получил в литературе название метода контрольной таблицы (*checklist method*) [5, с. 664].

Схожую методику применяют Дж. Хеллман и Т. Фрай [12–13]. Они используют один перечень полномочий президента (как пишет Фрай, индекс президентских полномочий был разработан им совместно с Хеллман) [13, с. 548], но в отличие от списка Дж. Макгрегора из него исключен целый ряд церемониальных полномочий (см. табл. 3). Однако индексация у Хеллмана и Фрая различна.

3. Дж. Хеллман присваивает каждому полномочию номер в зависимости от того, предоставляется ли оно со всей определенностью только президенту, или предоставляется президенту с ограничениями, или не предоставляется совсем. В президентских системах оценка «1» дается исключительным полномочиям, «0.5» – полномочиям с оговорками и оценка «0» – тем полномочиям, ко-

торые не предоставляются президенту вовсе. В парламентских системах с прямыми выборами президента (надо полагать, Хеллман имеет в виду полупрезидентские системы) оценки, соответственно, проставляются так: «0.75», «0.35» и «0». В парламентских системах с непрямыми выборами президента – оценки «0.5», «0.25» и «0» [12, с. 22]. Хеллман объясняет различия в оценках тем, что «в различных институциональных структурах президентские полномочия имеют различный вес. Когда президент избирается парламентом, все его полномочия до некоторой степени ограничены способностью парламента отказать президенту в переизбрании. Президенты, избираемые на основании прямых выборов, связаны в меньшей степени, но масштаб их полномочий может различаться в зависимости от структурных различий между президентскими и полупрезидентскими системами» [12, с. 22]. Затем оценки суммируются для определения общего показателя президентских полномочий для каждой страны (см. табл. 5).

4. Т. Фрай использует другую систему подсчета. Он выделяет две группы президентских полномочий – исключительные и совместные (*shared*). К первой группе он относит полномочия, которые «принадлежат» только президенту – такие, как право вето, назначения, право издавать указы, приравненные к законам, право законодательной инициативы. Совместные полномочия президент «делит» с другим государственным органом (парламентом или правительством), и в этом случае возможности президента ограничены. Кроме того, за президентом закрепляются остаточные (*residual*) полномочия, которые достаются президенту после парламента или правительства (например, президент может издавать декреты-законы, но они подлежат правительственной санкции) или в специфических ситуациях (кризис). Если президент избирается прямыми выборами, исключительные полномочия президента обозначаются цифрой «1», а совместные полномочия – «0.5». Если президент не избирается всенародно, то каждому его полномочию присваивается «0.5». Затем все численные значения суммируются [13, с. 525–526] (см. табл. 5).

На мой взгляд, у методик Хеллмана и Фрая есть недостатки. Во-первых, среди президентских полномочий значатся как существенные, так и несущественные. Но и тем, и другим присваивается одинаковое числовое значение. В списке Хеллмана-Фрая «вес» таких незначительных полномочий как созыв кабинета на заседания или участие президента в заседаниях парламента оказывается равным «весу» более важных прерогатив, таких как назначение премьер-министра или роспуск парламента. Вряд ли оправдано, справедливо замечает Л.К. Меткаф, когда 10 полномочий по назначению (см. табл. 3) составляют более трети, в то время как роспуск парламента засчитывается как 1/27: президент, который имеет право распустить парламента, но не имеет возможности осуществлять назначения (по 10 пунктам), получит «1» из 11 баллов, а президент, который не имеет права роспуска парламента, но обладает 10 полномочиями по назначению получит оценку «10» [5, с. 664]. Возможны три варианта решения этой проблемы: 1) провести тщательную сортировку президентских полномочий, отбросив несущественные, как это делает А. Кроувел (см. ниже); но у этого «рецепта» есть недостаток: отсеивается субъективизм; 2) разным группам полномочий присваивать разные значения, как это делают

Дж. Макгрегор, О. Норгаард и Л. Йохансен (см. ниже); 3) изменить шкалу оценок каждого полномочия, расширив ее диапазон. В этом отношении шкала Шугарта и Кэри более привлекательна (4-3-2-1-0).

Во-вторых, у Хеллмана разница в оценках одинаковых полномочий зависит от формы правления (президентская, полупрезидентская, парламентская), у Фрая – то того, избирается ли прямыми выборами президент или нет. Однако в рамках одной и той же формы правления или способа избрания президента наблюдаются различия в «силе» президентов. Л.К. Меткаф приводит такой пример. Румынский и польский президенты избираются всенародно и оба имеют право налагать вето на законопроекты, однако для его преодоления требуется разное число голосов парламента – две трети в Польше и простое большинство в Румынии [5, с. 666]. Следовательно, румынский президент не так силен, как его польский коллега, но оба они в соответствии с методиками Хеллмана и Фрая получают одинаковый балл. Решение этой проблемы может заключаться либо в дифференциации показателей переменных, либо в выделении дополнительных переменных.

В-третьих, у Хеллмана и Фрая неформальные полномочия не замеряются, а они нередко на практике имеют большой вес, особенно в посткоммунистических странах. Т. Фрай прав в том, что если неформальные полномочия сильны и не учитываются при исследовании, то полученная градация будет вводить в заблуждение [13, с. 526]. Однако затем он утверждает, что «к счастью, формальные полномочия президентов в этом исследовании (его исследование посвящено посткоммунистической президентской власти – О.З.) в целом отражают неформальные полномочия должностного лица» [13, с. 526]. Для доказательства этого тезиса Фрай строит график, на котором прослеживается прямая зависимость между президентской властью и авторитаризмом: чем выше индекс президентских полномочий, тем более авторитарной является страна (для количественной оценки авторитаризма он использовал рейтинг свободы «Фридом хаус»). С такой аргументацией нельзя согласиться. Если и существует взаимосвязь между силой президентства и свободой в обществе, то она никоим образом не доказывает, что неформальные полномочия не выходят за пределы формальных. Представим, что Туркменистан (индекс президентских полномочий по оценке Фрая – 18.5; индекс свободы в 1997 г. – 6.8 по шкале, в которой 7 – полное отсутствие свободы) стал парламентской республикой. При такой трансформации индекс президентской власти снизится значительно, но неформальная власть Туркмен-баши, без сомнения, будет чрезвычайно сильной. Следовательно, нельзя приравнивать друг к другу разные по своей природе понятия – форму правления (президентская власть) и политический режим (уровень свободы), что ошибочно делает Фрай. Хотя вполне допустимо выявлять наличие и коэффициент корреляции между двумя переменными.

5. Последний недостаток устраняет в своем исследовании **А. Сайрофф**, который, как указывалось выше, опирается не только на формальные конституции, но и на политическую практику. Он предлагает дихотомическую систему индексирования («1» – есть признак; «0» – признак отсутствует) и ограничивает список переменных до 9. В него входят: 1) избрание президента прямыми

Табл. 4

Полномочия президента (О. Норгаард и Л. Йохансен)

Политические полномочия	
1. главнокомандующий вооруженными силами 2. председатель национального совета безопасности 3. возвращает законопроекты в парламент для пересмотра 4. направляет законы в конституционный суд 5. обладает правом законодательной инициативы 6. издает указы-законы в чрезвычайных ситуациях 7. предлагает поправки к конституции 8. созывает парламент на чрезвычайные сессии	9. принимает на себя особые полномочия в отсутствие парламента или его неспособности собраться на заседание 10. обладает чрезвычайными полномочиями в иные периоды 11. распускает парламент и объявляет новые выборы 12. выносит вопросы на референдум 13. участвует в парламентских сессиях 14. может обращаться к парламенту с посланиями или направлять их туда 15. может созывать заседания кабинета 16. участвует в заседаниях кабинета 17. может требовать от правительства отчеты
Полномочия по назначению	
1. премьер-министра 2. министров 3. временного правительства 4. конституционного суда и/или верховного суда 5. избирательной комиссии 6. омбудсмана	7. судей 8. генерального прокурора 9. служащих центрального банка 10. совета безопасности 11. высших государственных служащих 12. высшего командования армии 13. послов
Символические полномочия	
1. награждает орденами, присваивает почетные звания 2. созывает на первую сессию парламент 3. осуществляет помилование и/или объявляет амнистию	4. предоставляет гражданство 5. предоставляет убежище 6. подписывает и/или промульгирует законы 7. принимает присягу служащих

Источник: *Johannsen L., Nørgaard O.* IPA: The index of presidential authority. Explorations into the measurement and impact of a political institution. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Edinburgh, Mars 28 – April 4, 2003. – P. 8.

выборами; 2) одновременные выборы президента и легислатуры; 3) дискреционные полномочия президента по назначению; 4) председательствование президента на заседаниях кабинета; 5) президентское право вето; 6) право президента вводить чрезвычайное положение на длительное время и/или право издавать указы, приравненные к законам; 7) главная роль президента во внешней политике; 8) главная роль президента в формировании правительства; 9) возможность президента распускать законодательное собрание [6, с. 303–305]. Обращает на себя внимание то, что в этом списке пункты 1 и 2 непосредственно не относятся к полномочиям президента, а представляют собой характеристики форм правления. Следовательно, индекс Сайроффа не может считаться, собственно говоря, индексом президентской власти, а является комплексным показателем. Но это не его недостаток, а, напротив, достоинство.

Сайрофф анализирует огромный материал и проводит оценку большого числа государств, что позволяет ему прийти к любопытным выводам. В частности, он постулирует спорный, на мой взгляд, тезис о том, что «такой вещи как полупрезидентская система на самом деле не существует, если смотреть через призму президентских полномочий» [6, с. 307]. Противоположное мнение высказывает Л.К. Меткаф, которая утверждает, что «достижение согласия между учеными по поводу того, как измерять президентскую власть, облегчит процесс установления границ полупрезидентской системы» [5, с. 662]. Отрицая полупрезидентскую систему на базе своих количественных замеров, Сайрофф «бросает перчатку» М. Дюверже и его последователям, которые настаивают на том, что полупрезидентская система представляет собой особую форму правления наряду с президентской и парламентской системами [14, с. 52–53]. Вместе с тем, Сайрофф «не цепляется» за традиционную типологию форм правления (президентская и парламентская), а предлагает оригинальную классификацию: президентские системы; парламентские системы с доминированием президента; парламентские системы с поправкой на президента (*parliamentary systems with a presidential corrective*), парламентские системы с президентом – номинальной главой государства; парламентские системы с монархом – номинальной главой государства [6, с. 309].

6. В духе методики Дж. Макгрегора, но на ином – более качественном уровне – конструируют свой *индекс президентской власти (ИПВ)* датские исследователи **О. Норгаард** и **Л. Йохансен** [15, 16]. ИПВ вычисляется, используя кодирование по трем основным группам ресурсов конституционной власти – символические, ресурсы по назначению и политические ресурсы (см. табл. 4).

В дополнение к ним кодируется способ президентских выборов (прямые выборы или выборы парламентом) и продолжительность президентского срока. Если президент обладает ресурсом в полном, неограниченном виде, то представляется оценка «1»; если его ресурс ограничен – «0.5»; если у него нет такой власти – «0». Формула ИПВ [15, с. 6] такова:

$$IPA = (1(\Sigma S_{1-7}) + 2(\Sigma A_{1-13}) + 3(\Sigma P_{1-17})) \times E \times L = IS/336 \times 100,$$

где IPA – индекс президентской власти (ИПВ); S – символические ресурсы (всего их 7): оценка каждого «1», «0,5» или «0»; A – ресурсы по назначению (всего их 13): оценка каждого «1», «0.5» или «0»; P – политические ресурсы (всего их 17): оценка каждого «1», «0.5» или «0»; E – способ президентских выборов: прямые выборы – «2»; выборы парламентом – «1»; L – продолжительность президентского срока: ограничен срок – «1»; пожизненное избрание президента – «2»; IS – значение индекса по отношению к максимально возможному показателю (336), который рассчитывается по той же формуле:

$$IPA_{\max} = ((7 \times 1) + (2 \times 13) + (3 \times 17)) \times 2 \times 2 = 336.$$

Анализ ИПВ Норгаарда и Йохансена охватывает 98 стран мира (см. табл. 5 с индексами 13 стран). Но для авторов проведение такого масштабного исследования – не самоцель. ИПВ используется ими при типологизации прези-

дентства, анализе корреляций и регрессий. В последних двух случаях решается проблема взаимосвязи между формой правления и другими переменными – экономическими (ВВП на душу населения и индекс экономической свободы) и политическими (индекс свободы).

7. Новизна исследования нидерландского ученого **А. Кроувела** [17] заключается не в математических особенностях его методики (она проста и вполне традиционна), а в новом подходе к анализируемой проблеме. Автор не столько вычисляет индекс президентских полномочий, сколько определяет, как он называет, *уровень президентализма* (*Упрез*), опираясь на ключевые элементы двух систем: «я иду вне простого анализа президентских полномочий и прерогатив, – пишет Кроувел, – поскольку я включаю постоянные характеристики политических систем в целом» [17, с. 6]. Опираясь на дихотомическое деление (президентализм и парламентаризм), он предлагает методику подсчета *индекса президентализма* (*Ипрез*) и *индекса парламентаризма* (*Ипар*) (Кроувел использует термин *score* (*presidential score; parliamentary score*), который мне показалось корректным перевести с английского языка не как «оценка, отметка», а как «индекс») для любой страны, независимо от формы правления (в отличие, напомню, от Дж. Хеллман, который по-разному индексирует переменные в президентской, парламентской и полупрезидентской системах). Семь переменных кодируются автором:

- 1) выборы главы государства (президента) – прямые или непрямые;
- 2) роспуск парламента (кем осуществляется);
- 3) назначение министров (включая премьер-министра) – кем осуществляется;
- 4) вотум доверия (перед вступлением кабинета в должность);
- 5) резолюция порицания (после которой правительство должно уйти в отставку);
- 6) право законодательной инициативы и вето на законопроекты (кому принадлежит);
- 7) исполнительные прерогативы – за кем закрепляются полномочия исполнительной власти [17, с. 16, 17].

При кодировании используются следующие числовые значения: если исчисляется *Ипрез*, то «1» – для признака, который однозначно ассоциируется с президентализмом, «0» – если этот признак никоим образом не может быть отнесен к президентализму. Напротив, если исчисляется *Ипар*, то «1» – для признака парламентаризма, «0» – если признак не характерен для парламентаризма. В случаях неполных и совместных полномочий применяется «0.5», например, «0.5» присваивается тогда, когда президент (для *Ипрез*) или парламент (для *Ипар*) делит полномочие по роспуску парламента с другим актором [17, с. 16, 17]. К сожалению, объем статьи не позволяет воспроизвести методику Кроувела более подробно.

После определения *Ипрез* и *Ипар* (каждый – путем сложения числовых данных переменных) вычисляется уровень президентализма по формуле [17, с. 9]:

$$Ипрез - Ипар = Упрез.$$

Табл. 5

Сводная таблица индексов

Страна	Шик	М	Х	Ф	Й	С	К
	1992 (2000)	1994	1996	1997	2002	2003	2003
	ИПП	ИПВН (ИПВВ)	ИПП	ИПП	ИПВ	ИПВ	Упрез
Болгария	2	51 (46)	9.00	10	45.09	3	-0.5
Венгрия	-	56 (52)	6.25	7.25	20.98	1	-2.0
Латвия	-	31 (30)	3.75	4.75	11.46	1	-2.5
Литва	-	52 (45)	9.50	12	38.84	4	+0.5
Македония	2	29 (27)	3.25	6.5	-	4	-4.0
Польша	4	56 (51)	9.00	13	49.11	3	0.0
Россия	-	-	13.64	18	57.50	7	+4.5
Румыния	6	48 (47)	8.63	14	42.50	5	-2.0
Словакия	-	47 (39)	5.50	5	17.41	2	-2.0
Словения	3	30 (23)	5.40	5.5	19.20	1	-3.0
Хорватия	6	50 (46)	14	14.5	38.39	4	-
Чехия	-	44 (37)	5.25	4.75	11.83	1	-4.5
Эстония	-	41 (36)	5.25	4.5	15.63	2	-4.5

Источники: *Shugart M.S., Carey J.M.* Op. cit. – P.155; *McGregor J.* Op. cit. – P.16; *Хеллман Дж.* Указ. соч. – С. 25; *Frye T.* Op. cit. – P. 547; *Siaroff P.* Op. cit. – P. 299–301; *Johannsen L.* Op. cit. – P. 16; *Krouwel A.* Op. cit. – P. 9.

Сокращения: Шик – Шугарт и Кэри; М – Макгрегор; Х – Хеллман; Ф – Фрай; Й – Йохансен; С – Сайрофф; К – Кроувел.

ИПП – индекс президентских полномочий; ИПВН – индекс президентской власти невзвешенный; ИПВВ – индекс президентской власти взвешенный; ИПВ – индекс президентской власти; Упрез – уровень президенциализма: определяется путем вычитания индекса парламентаризма (Ипар) из индекса президенциализма (Ипрез).

Примечания: ИПП по методике Шугарта и Кэри рассчитан Меткаф (см.: *Metcalfe L.K.* Op. cit. – P. 674.). Во всех столбцах указан год публикации, а не год проведения исследования.

Положительные значения (+) указывают на президенциализм, отрицательные (-) – на парламентаризм (см. табл. 5).

Методика Кроувела ценна потому, что она не ограничивается измерением лишь объема президентской власти, а нацелена на «взвешивание» президентских и парламентских элементов любой формы правления, включая полупрезидентскую и ассамблейно-независимую. Автор прав в том, что «этот тип анализа позволяет нам лучше понять проблемы, связанные с общей стабильностью в новых демократизирующихся странах» [17, с. 13]. Кроме того, в духе Шугарта и Кэри Кроувел пытается выделить образцы законодательно-исполнительных отношений и потому конструирует еще один индекс – индекс баланса законодательной и исполнительной власти [17, с. 12, 17–18].

Сводная таблица индексов разных авторов по отдельным странам представлена ниже (см. табл. 5).

Опираясь на данные табл. 5, вычислены коэффициенты корреляции между разными индексами. Поскольку все авторы в качестве эмпирической базы ис-

пользуют действующие конституции и законодательство, то целесообразно разделить все исследования (по дате публикаций) на две группы – 1994–1997 гг. (работы Макгрегора, Хеллмана и Фрая) и 2002–2003 гг. (работы Йоханнсена, Сайроффа и Кроувела), а затем определить коэффициенты корреляции между индексами каждой группы. Такой подход позволяет избежать ошибочного суждения о том, что та или иная методика анализа президентской власти не удовлетворительна. Слабая или отрицательная корреляция может быть связана не с самими методиками, а с тем, что разные авторы вели свои расчеты в разное время. К 1994 г. новые конституции или поправки к старым конституциям были приняты во всех 13 странах, представленных в табл. 5. Поэтому можно утверждать, что Макгрегор, Хеллман и Фрай при определении своих индексов пользовались почти одинаковыми данными (в 1997 г. была принята новая Конституция Польши; и трудно сказать, учел ли ее Фрай в своем исследовании, которое было опубликовано в 1997 г.). За период 1997–2002 гг. было изменено законодательство ряда стран нашего списка, которое касается объема президентских полномочий: Польши – в 1997 г. (новая Конституция), Словакии – в 1998 г. (введены прямые выборы президента), Хорватии – в 2000 г. (поправки к Конституции) и Чехии – в 2000 г. (ослабление президентской власти).

Табл. 6

Коэффициенты корреляции между индексами президентской власти

		1994–1997			2002–2003		
		М*	Х	Ф	Й	С	К**
1994– 1997	М*	1.00					
	Х	0.37	1.00				
	Ф	0.65	0.94	1.00			
2002– 2003	Й				1.00		
	С				0.87	1.00	
	К**				0.82	0.75	1.00

Сокращения: М – Макгрегор; Х – Хеллман; Ф – Фрай; Й – Йоханнсен; С – Сайрофф; К – Кроувел.

* Индекс президентской власти взвешенный.

** Индекс президенциализма.

Как видно из табл. 6, сильная корреляция существует между индексами Фрая и Хеллмана (0.94), Йоханнсена и Сайроффа (0.87), Йоханнсена и Кроувела (0.82), Сайрофа и Кроувела (0.75). Средняя корреляция наблюдается между индексами Макгрегора и Фрая (0.65), и, наконец, слабая (но все же положительная) – между индексами Макгрегора и Хеллмана (0.37). Полученные данные, на мой взгляд, говорят о следующем. Во-первых, все методики измерения (кроме методики 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).

Коэффициенты корреляции вычислены на базе данных табл. 5 по формуле Пирсона

$$r_{yx} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sigma_x \sigma_y}.$$

В чем состоит значение измерения президентской власти?

Во-первых, оно необходимо для формирования адекватных представлений об объеме властных полномочий президентов в разных странах мира. Использование этой методики позволяет сравнить между собой «силу» и «слабость» президентской и парламентской власти, в частности, эмпирическим путем подтвердить или опровергнуть расхожий тезис о сверхсильной власти президента («суперпрезидентиализме») в ряде стран мира (США, Латинская Америка, Россия, страны бывшего СССР, страны Восточной и Центральной Европы и др.). Так, оказывается, что во Франции президент не так силен, как это обычно представляется. Введение института президентства в посткоммунистических странах и его авторитарная модернизация в целом ряде государств бывшего СССР требуют скрупулезного и объективного анализа положения дел в области распределения властных полномочий между законодательной и исполнительной властью. Квантифицированная методика может помочь исследователям подсказать варианты политического реформирования молодых государств.

Во-вторых, как это было блестяще показано М.С. Шугартом и Дж. Кэри в своей книге «Президенты и ассамблеи: конституционный дизайн и электоральная динамика», использование анализа при помощи индикаторов выступает серьезным «подспорьем» в типологии форм правления. Этот анализ позволяет провести четкие границы между типами правления [5, с. 660]. Шугарт и Кэри при классификации режимов виртуозно соединяют количественные и качественные стороны исследования.

В-третьих, индекс президентской власти открывает широкие возможности для дальнейшего проведения корреляционного, регрессионного и факторного анализа, а также анализа тенденций. С его помощью эмпирическим путем можно решить целый ряд исследовательских задач, решение которых теоретическими средствами либо недостаточно, либо невозможно. Так, в частности, анализ корреляций может пролить свет на проблему взаимосвязи между формой правления и консолидацией демократии. Дискуссию по этому вопросу открыл Х. Линц, который утверждал, что президентская система в отличие от парламентской не способствует становлению стабильной демократии в силу институциональных пороков («опасностей»), присущих президентиализму [18]. Противники Линца разделились на несколько лагерей: одни отвергали в принципе взаимосвязь между формой правления и результатами перехода к демократии; другие утверждали, что парламентская система более благоприятна для новой демократии; третьи настаивали на том, что полупрезидентская система является лучшей моделью для демократического транзита. Анализ президентских полномочий при помощи индексов «вдохнул новую жизнь» в этот диспут, позволив эмпирическим путем проверить гипотезы Х. Линца и его оппонентов.

Другая сфера применения индекса президентских полномочий – это взаимосвязь между президентской властью и экономическими показателями, чему свое исследование посвящают, в частности, Д. Хеллман, О. Норгаард и Л. Йоханнсен.

Итак, измерение президентской власти является полезным и необходимым средством современных исследований форм правления.

Summary

O.I. Zaznaev. Measuring presidential power.

In the article, seven methods of measuring presidential power, which are used in Western comparative studies, are discussed. The author analyses each of them in detail and shows their advantages and disadvantages. In the end of his work, he calculates correlation coefficients between indexes and comes to the conclusion about nearly identical contents of different indexes. In the article, the author displays the importance of measuring presidential power in contemporary political studies.

Литература

1. Кононенко П.Б. Политические факторы конституционного строительства в республиках Российской Федерации // Полис. – 2003. – № 6.
2. Кузьмин А., Мелвин Н., Нечаев В. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Полис. – 2002. – № 3.
3. Умнова И. Разделение законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: правовые аспекты // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации / Под ред. В. Гельмана и др. – М., 1998.
4. Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. – Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
5. Metcalf L.K. Measuring presidential power // Comparative Political Studies. – 2000. – V. 33, No 5.
6. Siaroff P. Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction // Europ. J. of Political Research. – 2003. – V. 42.
7. Зазнаев О.И. Франция как модель полупрезидентской республики // Ученые записки Казанского университета. Т. 145. Политические науки и международные отношения. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2004.
8. Ардан Ф. Франция: государственная система. – М.: Юрид. лит., 1994.
9. McGregor J. The presidency in East Central Europe // RFR/RL Research Report. – 1994. – V. 3, No 2.
10. Лаки К. Сводная таблица президентских полномочий в странах Восточной Европы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1993. – № 4 (5) / 1994. – № 1 (6).
11. Tanasescu I. The presidency in Central and Eastern Europe: a comparative analysis between Poland and Romania. Paper prepared for the conf. “The Contours of Legitimacy in Central Europe: New Approaches in Graduate Studies”, St. Antony's College Oxford, 24–26 May 2002.
12. Хеллман Дж. Конституции и экономическая реформа в переходный период // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1996. – № 2 (15).
13. Frye T. A Politics of institutional choice: post-communist presidencies // Comparative Political Studies. – 1997. – V. 30, No 5.

14. *Зазнаев О.И.* Дихотомия versus трихотомия: проблема типологии систем правления в политологии // Проблемы политической науки / Науч. ред. М.Х. Фарукшин. – Казань: Центр инновационных технологий, 2005.
15. *Johannsen L., Nørgaard O.* IPA: The index of presidential authority. Explorations into the measurement and impact of a political institution. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Edinburgh, Mars 28 – April 4, 2003.
16. *Johannsen L.* The Springboard Model. Presidential authority, democracy, development and economic freedom. Paper prepared for the 43-rd Annual ISA Convention. New Orleans, LA, 24–27 March 2002.
17. *Krouwel A.* Measuring presidentialism of Central and East European countries. Working Papers Political Science No 02/2003. – Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003.
18. *Linz J.* The perils of presidentialism // J. of Democracy. – 1990. – V. 1, No 1.

Поступила в редакцию
19.04.05

Зазнаев Олег Иванович – кандидат политических наук, доцент, докторант кафедры политологии Казанского государственного университета.
E-mail: Oleg.Zaznaev@ksu.ru