

ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 321.01(342.384.9)

**СОВРЕМЕННАЯ ДИСКУССИЯ
О ЛУЧШЕЙ ФОРМЕ ПРАВЛЕНИЯ***О.И. Зазнаев***Аннотация**

В статье даётся обзор современной дискуссии о лучшей форме государственного правления. Автор критикует попытку найти эффективную универсальную модель власти, отмечает проблемы, с которыми сталкиваются государства при переходе к лучшим, с их точки зрения, формам. Уделено внимание диспуту о влиянии той или иной формы правления на демократию и её судьбу. Автор ставит под сомнение справедливость суждений о необходимости сильной президентской власти для переходных стран, их неготовности к парламентской системе, а также о конституции как необходимой основе создания формы правления.

Ключевые слова: форма правления, выбор формы правления, смена формы правления, переход к демократии, президентская республика, парламентская система, полупрезидентская система, президент, парламент, конституция.

Спор о лучшей форме правления – один из наиболее давних. На протяжении веков шёл поиск такой модели организации власти, которая отвечала бы определённым критериям (представлению о народном благе, всеобщих интересах и т. п.) и подходила бы всем. Политические мыслители прошлого пели дифирамбы то царской власти, то аристократии, то демократии, то ограниченной монархии, то различным разновидностям республики. В последние десятилетия интерес учёных и политиков к этой проблеме усилился в связи с тем, что переход от авторитарных режимов в странах третьей и четвёртой «волн» демократизации неизбежно сопровождался выбором той или иной формы правления. Практически повсеместно этому выбору предшествовала широкая дискуссия о лучших институтах и наиболее приемлемой системе власти.

Сегодня в качестве лучшей модели редко выступает монархия. В основном образцами, достойными подражания, объявляются президентская, парламентская, полупрезидентская, смешанные системы (о классификации форм правления см. [1, гл. 2]). Сторонники президентской системы обычно превозносят такие её качества, как сильная исполнительная власть, получение президентского мандата из рук народа, система сдержек и противовесов, стабильность. Парламентской системе приписываются иные достоинства: дееспособное и ответственное

правительство, широкие возможности для оппозиции в парламенте, чередование власти. Например, в одной из публикаций горячих сторонников парламентской формы правления утверждается, что она «продемонстрировала свою обоснованность не только в теории и философии», но также на практике в странах, которые экспертами признаны наиболее хорошо управляемыми [2, р. 36]. В последние десятилетия в качестве альтернативы президентской и парламентской системам рассматривается смешанная модель власти.

Дискуссия о лучшей форме правления либо носит абстрактный характер (поиск наилучшей формы для всех стран и народов), либо имеет отношение к конкретной стране (поиск более эффективной формы по сравнению с имеющейся). Необходимо отметить, что стремление найти некую универсальную систему организации власти утопично. В условиях многообразия современного мира становится очевидным, что нет и не может быть единой пригодной для всех формы правления. Как отмечал русский философ И.А. Ильин, каждому народу причитается «своя, особая, индивидуальная государственная форма и конституция, соответствующая ему и только ему. Нет одинаковых народов и не должно быть одинаковых форм и конституций. Слепое заимствование и подражание нелепо, опасно и может стать гибельным» [3, с. 27].

На выбор и функционирование любой формы правления существенное влияние оказывает ряд факторов: история страны, культура, традиции, религия, менталитет, внешнее окружение, опыт других государств, прежде всего соседних, экономическая обстановка, конфликты в обществе и др. А потому то, что пригодно для одних стран, совершенно не подходит другим: «Латиноамериканцам советуют выбрать парламентскую систему, но такую систему бурно отвергли французы. Многие жители Британии разочарованы своей двухпартийной “смирительной рубашкой”, в то время как большинство итальянцев полагают, что британская система восхитительна» [4, р. 135].

Практический аспект полемики о лучшей форме правления заключается в стремлении «внедрить» в конкретной стране такую форму. Этот процесс идёт двумя путями:

– заимствование образцов, которые кажутся более продуктивными, или «конституционный плагиат» [5, р. 196] (например, заимствование странами Латинской Америки модели президентской республики США);

– конституционная инженерия, «экспериментирование» с формами правления или их элементами и создание новых форм (например, избрание посредством прямых выборов премьер-министра Израиля в 1996–2001 гг. в условиях парламентской республики).

В России предложения изменить существующую форму правления появляются регулярно. Критикуется в основном большой объём полномочий президента РФ и поэтому предлагается учредить системы с ограниченным в полномочиях главой государства. Так, в проекте И. Клямкина, М. Краснова и Л. Шевцовой говорится: «Исходить, на наш взгляд, нужно из того, что ничего лучше полупрезидентской модели мы для России не придумаем. Как показывает государственный опыт Франции, Португалии, Финляндии, Польши, Болгарии, Румынии, Словакии, Словении и других стран, модель эта вполне жизнеспособна» [6].

Однако при попытках перехода к лучшей форме правления в странах мира возникают трудноразрешимые проблемы. Во-первых, в устойчивых государствах, имеющих стабильные институты с длительной историей, изменить существующую форму правления на новую чрезвычайно сложно. Сила инерции велика, несмотря на то что действующая форма правления остро критикуется интеллектуальным сообществом, политиками, представителями СМИ.

Так, в ряде европейских стран под огнём критики находится парламентская система за правительственную нестабильность. В Италии было немало предложений перейти к полупрезидентской или иной смешанной системе, но окончательное решение до сих пор не принято. Недовольство президентской республикой в Латинской Америке также не привело к смене формы правления: лишь Бразилия пыталась создать у себя парламентскую республику вместо президентской, но безуспешно.

Дж. Сартори замечает, что, как правило, мы справедливо подвергаем критике ту систему, при которой живём, но часто ошибаемся в определении альтернатив этой системы и приписываем им мнимые достоинства. Если отвергается президентская форма, то это не означает, что её полная противоположность – парламентская система – представляет собой благо [7, р. 115]. Резкие переходы (от президентской к парламентской системе, от парламентской к президентской) в мировой практике единичны: страны являются заложниками своего начального выбора.

Во-вторых, в переходных государствах выбор формы правления, как правило, делается не в пользу наиболее оптимальной системы. Казалось бы, в основе нового институционального каркаса должны лежать рациональные соображения (обеспечение общего блага), однако главный мотив выбора формы правления – это интересы политических акторов, рассматривающих институты как орудия в борьбе за политическое выживание. Как справедливо отмечает Б. Геддес, творцы конституции (участники «круглых столов», учредительные собрания, парламенты) преследуют собственные интересы, которые довлеют над всем, и именно эти интересы предрасполагают их к выбору одних институциональных каркасов и отрицанию других [8, р. 18]. Акторы могут руководствоваться либо институциональным интересом (Л. Валенса, В. Гавел), либо личным интересом (И.А. Каримов, А.Г. Лукашенко, Н.А. Назарбаев, С.А. Ниязов и др.), либо тем и другим одновременно: стремление Б.Н. Ельцина укрепить президентскую власть в начале 90-х годов было связано не только с жадой власти, но и с желанием создать эффективно действующий институт, способный обеспечить стабильность, бесконфликтность, продуктивность власти в условиях противостояния с М.С. Горбачёвым и Съездом народных депутатов России [1, с. 293].

В-третьих, многие страны, нашедшие для себя лучшую форму правления, с течением времени понимают, что их выбор не идеален. В литературе замечено, что процесс поиска проходит три стадии: сначала обнаруживается крайне привлекательная форма правления – некий «сюрприз», затем возникает надежда, но завершается всё разочарованием [9, р. 113].

У каждой формы правления есть свои положительные и отрицательные стороны, а потому возвеличивание одной формы и жёсткая критика всех других – это крайняя позиция. Взвешенная позиция предполагает выявление достоинств и недостатков систем в контексте институциональных, политических, экономических,

социальных, культурных и прочих условий их возникновения и функционирования. К тому же те или иные черты могут по-разному проявиться в различных ситуациях, а значит, не могут быть однозначно отнесены ни к разряду позитивных, ни к разряду негативных характеристик системы [1, с. 277]. Как отмечает С. Фаббрини, каждая из трёх форм (президентская, парламентская, полупрезидентская) лишь отчасти приближается к «хорошему» правлению [10, p. 128–129].

Спор о лучшей форме правления разгорелся с новой силой после того, как более двадцати лет назад Х. Линц предложил тезис о том, что парламентская система склонна к демократии, а президентская – нет. В 1990 году он опубликовал статью под характерным названием «Опасности президентской системы» [11]. В ней автор обосновал два основных постулата: во-первых, парламентская система чаще приводит к установлению стабильной демократии, особенно в тех странах, где глубоки политические расхождения и существует множество политических партий; во-вторых, парламентская система выступает гарантом сохранения демократии [11, p. 52]. Началась бурная дискуссия, в ходе которой выявилось несколько групп оппонентов.

Первая группа (защитники парламентской системы и противники президентской) отстаивала гипотезу Линца, используя в том числе и эмпирические доказательства. К ней примкнули исследователи, считавшие, что президентская система опасна не сама по себе, а в сочетании с другими неблагоприятными переменными, например с фрагментированной партийной системой. Группе «парламентаристов» противостояли защитники президентской системы. Третью группу составляли те, кто утверждал, что смешанная форма (полупрезидентская) не противоречит демократии. Их оппонентами выступили последователи Линца, настаивающие на том, что « пороки » президентской системы полностью распространяются на полупрезидентскую (подробнее см. [12]).

Рассмотренные выше позиции не разделяют учёные, полагающие, что тип политического режима определяется не институциональными, а экономическими, культурными, социальными факторами [13, p. 80]. Крах молодых демократий объясняется не выбором ими президентской системы, а наличием в этих странах препятствий для демократического развития (крайняя бедность, гражданская война, острые конфликты на этнической и религиозной почве и др.).

Итак, длящийся более двух десятилетий спор о лучшей с точки зрения демократии форме правления пока не завершён. Единого мнения до сих пор не выработано. Очевидно, причина заключается в том, что «наличие тесной связи между конституционными вариациями типов исполнительной власти и демократическим либо авторитарным результатом – не очевидно» [13, p. 80]. А главное – политической наукой не доказан тезис о том, что одни формы правления ведут к демократии, а другие – к авторитаризму.

Сегодня можно с уверенностью сказать, что упрощённая (и уже мифологизированная) посылка о жёсткой зависимости между формой правления и политическим режимом ущербна. Это признают гранды политической науки. Так, Ф. Шмиттер пишет, что четверть века назад в классической политологической книге «Переход от авторитарного правления» он и его коллеги ошиблись, сделав упор на парламентскую систему: «нет “волшебного ингредиента” для успешной

демократической консолидации, единого для всех: выбор разных институтов ведёт к разным результатам, но *не во всех случаях*» (курсив наш. – О.З.) [14, р. 24].

Конечно, институциональные характеристики формы правления имеют определённое значение для судьбы демократии. Тезис неоинституционализма об их значимости подтверждается всей политической практикой. Однако влияние формы правления на политический режим должно рассматриваться с учётом дополнительных (вмешивающихся) переменных, так как связь между формой правления и демократией – это не «арифметика», а «алгебра» политики. Определить характер этой связи политологам ещё предстоит.

Спор о лучшей форме правления порой завершается победой той стороны, которая в качестве аргументов использует распространённые стереотипы общественного сознания. Таковыми, например, являются тезисы о необходимости сильной президентской власти в переходных странах и о выборе президентской модели как наиболее подходящей формы правления для трансформирующихся систем. Принято считать, что и России нужна сильная президентская власть, способная обеспечить ей политическую стабильность и управляемость.

Однако решение проблемы эффективности исполнительной власти не сводится к учреждению сильного президентства. Во-первых, премьер-министр с широкими полномочиями может быть не менее эффективен, чем президент в президентской республике, о чём говорит деятельность глав правительств в современных западных парламентских и смешанных системах. Примеры стран Центральной и Восточной Европы доказывают возможность успешной модернизации в условиях существования президента с ограниченной властью. Следовательно, неверно рассматривать сильное президентство как панацею от всех бед.

Во-вторых, одной из современных мировых тенденций является так называемая президентциализация – увеличение объёма контролируемых главой исполнительной власти ресурсов и повышение его автономии (от парламента и правящей партии) [15]. В парламентской системе происходит существенное возвышение роли премьер-министра, который напоминает президента в президентской республике.

В-третьих, пример России периода «тангема» демонстрирует, что неважно, где находится центр власти. Как известно, в 2008–2012 годах в стране сложилась ситуация, при которой президент «президентствовал», а премьер-министр правил.

Возвеличивание лучшей формы правления сопровождается резкой критикой других форм, в частности парламентской системы. Утверждается, что она не пригодна для стран, в которых отсутствуют необходимые условия: развитая партийная система, высокий уровень конкуренции. Предполагается, что такие страны не доросли до парламентаризма. Логика противников парламентской системы такова: сначала партии, затем парламентаризм. В России и постсоветских странах получило распространение суждение о том, что политическая культура с ориентацией на вождя не позволяет сформировать ценности парламентаризма и создать успешно функционирующую парламентскую систему.

Однако постулат о «неготовности» к парламентской системе опровергается успешным опытом государств, избравших её для себя в качестве формы правления при неблагоприятных факторах (страны Центральной и Восточной Европы).

Более того, следует признать, что именно парламентская система стимулирует институционализацию соревновательной партийной системы.

В основе полемики о лучшей форме правления лежит убежденность в том, что правильный выбор автоматически ведёт к положительным результатам: демократизации, повышению эффективности власти, управляемости, ответственности лидеров и т. д. Этот выбор сводится к тому, чтобы зафиксировать в конституции новую форму и юридически прописать взаимоотношения между ветвями власти. Конституция рассматривается как решающая основа для становления той или иной формы правления в стране («примем новую конституцию – появится новая форма правления»). Однако такой взгляд вызывает возражения.

Прежде всего форма правления – это конструкция не только юридическая, но и фактическая. Взаимоотношения между ветвями власти зависят как от правовых предписаний, так и от неформальных политических практик. Пример России периода «тандема» в этом отношении показателен: изменения конституции не было, а сложилась ситуация, при которой власть «перетекла» от президента к премьер-министру.

Кроме того, могут возникнуть серьёзные расхождения между конституцией и практикой: полупрезидентская система в постсоветских странах фактически переросла в суперпрезидентскую.

Необходимо также учитывать, что институционализация формы правления не единовременный акт, а относительно длительный процесс, посредством которого форма правления приобретает ценность и устойчивость. Кстати, этому совершенно не уделяется внимания в литературе.

Следует отметить и то, что конструкция формы правления де-юре требует создания механизма её функционирования на практике. Без такого механизма форма правления работать не будет. Так, недавно Киргизия ограничила полномочия президента, передав часть из них парламенту и правительству, однако в механизме функционирования новой формы правления образовались «бреши»: сложность формирования коалиции большинства и правительства, конфликтные отношения между государственными институтами и др.

Подводя итоги современным спорам о лучшей форме правления, хочется процитировать строки английского поэта XVIII века Александра Поупа [16]:

О формах власти спорить – блажь и грех;
Тот лучше всех, кто правит лучше всех.

Итак, осознание научным сообществом проблем, которые возникают в процессе поиска лучших форм правления и внедрения их в политическую практику, критическое отношение к распространённым стереотипам о лучших формах правления и стремление их преодолеть будут способствовать глубокому осмыслению политической жизни, что в конечном итоге станет одним из условий конструирования оптимальных, эффективных и демократических систем власти.

Summary

O.I. Zaznaev. A Modern Discussion about the Best Form of Government.

In this paper, we present a review of the modern discussion about the best form of government. We criticize the attempt to find an effective universal model of power, specify problems faced by states during the transition to the best (from their point of view) forms. We also pay

attention to the dispute about the influence of this or that form of government on democracy and its fate. We call into question the views about the necessity of strong presidential power for transitional countries, about their unpreparedness for parliamentary system, and about constitution as a crucial basis for creation of a form of government.

Keywords: form of government, choice of form of government, change of form of government, transition to democracy, presidential republic, parliamentary system, semipresidential system, president, parliament, constitution.

Литература

1. *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2006. – 372 с.
2. *Caouli O.C., Tolentino A., Magno A., Velasco R.* Views on the Parliamentary Versus Presidential Government. – Quezon City: Univ. Philippines Press, 1994. – 47 p.
3. *Ильин И.А.* О грядущей России: Избр. ст. – Джорданвилль, Нью-Йорк: Св.-Троиц. монастырь: Корпорация Телекс, 1991. – 367 с.
4. *Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. – London: Macmillan Press, 1997. – 217 p.
5. *Lane J.-E.* Constitutions and Political Theory. – Manchester; N. Y.: Manchester Univ. Press, 1996. – 294 p.
6. *Клямкин И., Краснов М., Шевцова Л.* В Конституции не должно быть места для вождя. – URL: <http://www.novayagazeta.ru/politics/50372.html>, свободный.
7. *Sartori G.* Neither Presidentialism nor Parliamentarism // The Failure of Presidential Democracy / Ed. by J.J. Linz, A. Valenzuela. – Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press, 1994. – V. 1: Comparative Perspectives. – P. 106–118.
8. *Geddes B.* Initiations of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America // Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America / Ed. by A. Lijphart, C.H. Waisman. – Boulder, CO; Oxford: Westview Press, 1996. – P. 15–41.
9. *Colton T.J., Skach C.* The Russian Predicament // J. Democracy. – 2005. – V. 16, No 3. – P. 113–126.
10. *Fabbrini S.* Presidents, Parliaments, & Good Government // J. Democracy. – 1995. – V. 6, No 3. – P. 128–138.
11. *Linz J.* The Perils of Presidentialism // J. Democracy. – 1990. – V. 1, No 1. – P. 51–69.
12. *Зазнаев О.И.* Преимущества и недостатки президентской, парламентской и полупрезидентской систем // Социально-гуманитарные знания. – 2006. – № 5. – С. 133–144.
13. *Lipset S.M.* The Centrality of Political Culture // J. Democracy. – 1990. – V. 1, No 4. – P. 80–83.
14. *Schmitter P.C.* Twenty-Five Years, Fifteen Findings // J. Democracy. – 2010. – V. 21, No 1. – P. 17–28.
15. *Zaznaev O.* The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia // Politics and the Ruling Group in Putin's Russia / Ed. by S. White. – Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008. – P. 27–41.
16. *Поуп А.* Опыт о человеке. – URL: http://www.lib.ru/POEZIQ/POUP/pope_opyt.txt, свободный.

Поступила в редакцию
08.10.12

Зазнаев Олег Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.
E-mail: Oleg.Zaznaev@kpfu.ru