

Дискуссионные проблемы развития института президентства в странах СНГ

Попова О. В.¹

¹ Санкт-Петербургский государственный университет,
Санкт-Петербург, Российская Федерация

Development of the Institute of Presidency in the CIS: Discussion Issues

Popova O. V.¹

¹ St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russian Federation

Аннотация. В статье представлены проблемные характеристики института президентства в последнее десятилетие, показано несходство экспертных оценок, касающихся актуальных классификаций республиканской формы правления и принципиального различия роли президентов в них, рассмотрены тренды изменения форм правления и политического режима в странах, входящих в СНГ, и обосновано наличие определенного типа лидерства президентов в этих государствах.

Ключевые слова: институт президентства, формы правления, СНГ.

Abstract. The article presents data on the problematic characteristics of the presidency institute discussed by scientists in the last decade. They show differences in expert assessments, current classifications of the republican form of government, and the fundamental difference in the role of presidents in them. Trends in changing forms of government and political regimes in the countries of the CIS are discussed. The author substantiates a certain type of presidential leadership in these states.

Keywords: institute of presidency, forms of government, CIS.

Об авторе:

Попова Ольга Валентиновна — доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой политических институтов и прикладных политических исследований факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербург, Российская Федерация, o.popova@spbu.ru

About the author:

Popova O. V. — Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Department of Political Institutions and Applied Political Research, Faculty of Political Science, St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russian Federation, o.popova@spbu.ru

Материал поступил в редакцию: 14.08.2024
Article received by the editorial office on 14.08.2024

Возраст института президентства насчитывает свыше 230 лет — с того момента, как в 1789 г. впервые на пост президента в США был избран Джордж Вашингтон. И хотя количество президентов в мире постоянно меняется, считается, что в настоящее время около полутора сотни государств в системе управления имеют такую должность. Институт президентства в странах СНГ за относительно недолгий (тридцатилетний) период своего существования прошел заметную эволюцию. На первый взгляд кажется, что особых сложностей с интерпретацией сущности и особенностей этого института нет, поскольку в любом случае речь идет о республике. Однако анализ научного политологического и официального политического дискурса показывает, что существуют подчас неочевидные различия в понимании этого политического института.

Остановимся на нескольких аспектах, которые показывают определенные сложности в оценках функционирования института президентства в современных условиях.

Во-первых, имеются определенные разногласия в обозначении типов республик, в которых функционирует институт президентства. Наблюдается постепенное усложнение классификации. Изначально речь шла только о парламентской и президентской республиках. При дихотомической классификации республиканской формы правления особенности статуса и различия в функциях президента сводились исследователями к следующим формализованным пунктам. В президентской республике избрание президента осуществляется путем прямого или косвенного голосования населения вне зависимости от парламента, президент одновременно является главой государства и правительства, то есть исполнительной ветви власти. Кандидатуры министров обычно утверждаются парламентом, но при этом правительство как коллегиальный орган не функционирует, поскольку каждый из министров персонально назначается и отстраняется от должности

непосредственно президентом и несет личную ответственность за свою работу именно перед ним; парламент не может отправить правительство в отставку, поскольку эти институты не связаны взаимной политической ответственностью. Президент не имеет права распускать парламент и назначать его досрочные выборы. В парламентской республике президент избирается непосредственно парламентом или коллегией с участием парламента. Он является главой государства, а исполнительную власть в стране возглавляет назначаемый из состава влиятельных партийных фракций в парламенте президентом премьер-министр. Кабинет министров формируется президентом по рекомендации главы правительства, правительство несет ответственность перед парламентом.

Многие ученые-обществоведы считают, что невозможно составить исчерпывающее и максимально точное описание разнообразных форм функционирования института президентства в современных государствах. Часть исследователей декларирует существование единственно правильной исчерпывающей классификации республиканской формы правления; они выделяют президентскую, полупрезидентскую и парламентарную (или парламентскую) республики. В научной литературе присутствует также попытка классифицировать республики как президентские с премьер-министром («премьер-президентский режим», при котором полномочия президента выше, чем у главы правительства, но кабинет ответственен перед законодательной властью), президентские без премьер-министра, полупрезидентские и смешанные. Встречается точка зрения, что существующие две основные формы республики — президентская и парламентская — активно вытесняются «смешанными, гибридными или извращенными формами», а «ведущими системами правления в рамках республиканской формы стали парламентско-президентская и президентско-парламентская республики» [1, с. 49–55].

Кроме того, некоторые исследователи начинают активно говорить о суперпрезидентской форме правления, используя эту категорию, чтобы подчеркнуть предельно широкий круг полномочий президентов в некоторых государствах и фактическое сосредоточение всех рычагов государственной власти в руках президента [2, с. 34–42]. Подспудно при обсуждении этого вопроса исследователи имеют в виду тяготение политического режима данного типа к авторитаризму. Отметим, что в ставших классическими в политической и юридической науках классификациях государств формы правления и политические режимы рассматриваются как самостоятельные характеристики. По критерию подобия (прецедента, эталонной модели) выделяют североамериканский, латиноамериканский, французский, российский, перуанский, кипрский, южноафриканский, ливанский, пакистано-турецкий, украинский, португало-финский, суринамский, индонезийский типы президентства.

Во-вторых, постепенно активизируется дискуссия об объеме полномочий президентов в различных типах республик. Исследователи задаются вопросом: действительно ли правила функционирования президента в президентской республике однозначно дают ему больше полномочий и больший объем власти, чем в парламентской республике, а «парламентская форма правления приемлема лишь для стабильных государств» [3, с. 191]? Традиционно считается, что в парламентской республике полномочия президента крайне ограничены, они носят в основном представительский, церемониальный характер, а проведение внутренней и внешней политики государства и общее руководство публичным управлением обеспечивает правительство.

Если действительно в парламентской республике президент — менее значимая в политическом плане персона, чем глава правительства, то как в этом случае он может легко сохранять за собой должность при низкой эффективности

действий и высоких показателях антирейтинга поддержки со стороны населения? Показательный пример — ситуация в Республике Молдова в 2023 г. В том году протестующие многократно требовали отставки президента Майи Санду, однако она осталась на своем посту, в отличие от премьер-министра Натальи Гаврилицы, которая 10 февраля 2023 г. объявила об уходе со своей должности. Означает ли это, что М. Санду проводит политику, которую диктует ей правительство? Антирейтинг президента Молдовы М. Санду весной 2024 г. превысил 60%, однако на очередных выборах президента Молдовы 20 октября этот политик повторно получил полномочия главы государства. Обсуждая данную ситуацию, эксперты склонны считать, что в Молдове способ избрания президента через прямые, всенародные выборы «развязывает» президенту руки, повышает его легитимность и делает подчас неуязвимым для критики. Стратегия популистских обещаний кандидатов на пост президента во время избирательной кампании во многом определяется возможностью «переводить стрелки» на правительство в случае невыполнения президентом своих обещаний. В данном конкретном случае очевидно, что существенным фактором сохранения в ситуации экономической и политической турбулентности в Молдове президентского поста имеющей двойное гражданство М. Санду является внешняя политическая поддержка государствами Евросоюза и США за счет откровенно антироссийской риторики и политики Санду [4].

В-третьих, эксперты признают определенные сложности как с выделением этапов становления института президентства в государствах, входящих в СНГ, так и с однозначным определением формы правления. Лишь на первый взгляд все очевидно: Российская Федерация относится к государствам со смешанной формой правления (как будет показано далее, по этому вопросу также идут научные дискуссии), Армения и выходящая из состава СНГ Молдова — парламентские

республики, остальные государства — президентские республики. Ученые считают, что доминирование президентских республик в постсоветском пространстве во многом является следствием усиления исполнительной власти по окончании периода жесткой конфронтации между двумя ветвями власти на стадии формирования новой политической системы. При этом одни эксперты обосновывают принадлежность Беларуси к смешанным республикам, другие — к суперпрезидентским, поскольку, по их мнению, главу государства фактически невозможно отстранить от должности никакими средствами. В оценке характеристик президентской власти в Узбекистане в отдельные отрезки времени последних трех десятилетий также наблюдались признаки суперпрезидентской власти.

В научных дискуссиях доминирует идея нелинейного развития формы правления в государствах СНГ. Ярким примером является случай Кыргызстана, когда вследствие референдума после событий «революции тюльпанов» 2009 г. «была резко усилена парламентская составляющая во властной структуре государства» [5, с. 168]. Вместе с тем «политическая ноша» президентов в подобный период остается крайне тяжелой; форма правления и характеристики развития государства напрямую между собой не связаны, выход из системного экономического и политического кризиса может потребовать значительных времени и усилий.

Очень показательна в этом плане экспертная оценка эффективности деятельности женщины-президента Кыргызстана Р. И. Отунбаевой в крайне сложный для страны период 2010–2011 гг. В проведенном в конце 2023 г. анализе результатов эффективности женщин на высших должностных постах во всех странах мира в первой четверти XXI в. (было проанализировано 106 кейсов) ее работе была дана одна из самых низких оценок¹. Критериями оценки качества ра-

боты женщин на постах глав государств и правительств стали эффективность государственного управления, политическая стабильность и борьба с коррупцией во время их правления. Эффективность государственного управления рассчитывается как интегративная характеристика качества оказываемых гражданам государственных услуг, результативности функционирования государственной службы, качества разработки и реализации государственной политики, степени ее независимости от внутреннего и внешнего давления, а также уровня доверия населения к действующей власти. Оценка проводилась в таких сферах, как государственное образование, качество здравоохранения, развитость социальной инфраструктуры и ее стрессоустойчивость при возможных сбоях.

При оценке качества государственного управления акцент сделан на особенностях бюджетного управления, эффективности использования ресурсов, добросовестности выполнения сотрудниками государственной службы своих служебных обязанностей, поддержке развития бизнес-среды, институциональном и персональном политическом доверии и т. д. Политическая стабильность характеризовалась устойчивостью политической системы с точки зрения успешности преодоления рисков политической дестабилизации и политического насилия, в том числе распространения терроризма. Сюда входят такие параметры, как способность управленческих структур справляться с демонстрацией применения насилия, общественными беспорядками, разрешать внешние и внутренние вооруженные конфликты. Учитывается интенсивность насильственных акций, наличие и активность подпольных/криминальных организаций, степень проявленности социальных конфликтов, этническая напряженность, терроризм, а также соблюдение гражданских прав и прав человека. При оценке борьбы

¹ Исследовательский проект выполнен магистрантами программы «Прикладная политология и этнополитические процессы в современном мире» Санкт-Петербургского государственного университета А. Гацковой и Д. Петровым.

с коррупцией учитывались преодоление использования должностей для личной выгоды (включая и крупные, и незначительные размеры), степень «захвата» государства элитами и лицами, действующими в частных интересах. Сюда входит коррупция среди чиновников, бюджетная коррупция, нецелевое использование бюджетных средств, нерегулярность платежей при экспорте и импорте, сборе налогов, выплат по государственным контрактам, по судебным решениям, в сфере коммунальных услуг и т. д. Из возможных 300 баллов (по 100 баллов на каждом из направлений) суммарная оценка качества работы Р. И. Отунбаевой составила 60 баллов: политическая стабильность — 19 баллов, эффективность функционирования правительства — 30 баллов, борьба с коррупцией — 11 баллов.

Безусловно, интересным для аналитиков случаем с точки зрения трансформации роли президента является и Казахстан. Переводят ли поправки в Конституцию после референдума 5 июня 2022 г. это государство из суперпрезидентской формы правления к президентской с сильным парламентом? Основной декларируемый экспертами аргумент — установление однократного семилетнего срока полномочий президента, отсутствие права у близких родственников главы государства занимать должности политических государственных служащих, руководителей субъектов квазигосударственного сектора, беспартийный статус президента. Эксперты убеждены, что личностный фактор при одних и тех же институциональных характеристиках политической системы существенно модифицирует характер президенциализма. Избыточная фрагментарность парламента, опасности внутренней или внешней угрозы для стабильности государства, руководство (формальное или неформальное) главой государства партией большинства в парламенте — все это в значительной степени увеличивает фактическую власть президента в стране.

Дискуссии идут и по поводу того, как следует определять форму правления в современной России. Исследователи обозначают ее как президентскую, суперпрезидентскую или смешанную (полупрезидентскую, президентско-парламентскую) [2, с. 34–42]. Кроме того, некоторые ученые считают, что президентство в России близко к латиноамериканскому или афро-азиатскому вариантам [6, с. 17–20].

В качестве аргументов называют фактическое отсутствие ответственности правительства перед парламентом, хотя периодически премьер-министр выступает там с отчетами, а также института контрасигнатуры указам президента, низкие риски импичмента из-за процедурных сложностей, право главы государства отправлять в отставку как отдельных министров, так и правительство в целом, возможность получения им чрезвычайных полномочий без объявления чрезвычайной ситуации.

В-четвертых, эксперты заявляют, что в большинстве стран СНГ политическая власть главы государства продолжает усиливаться, а это ведет к ослаблению политической конкуренции. Встречаются довольно резкие оценки, утверждения, что в странах СНГ «можно обнаружить демократизм, авторитаризм, популизм, олигархические методы» [7, с. 32], которые являются следствием трансформации недемократических режимов без явных тенденций к либерализации. Ряд исследователей считают, что вполне корректно использование термина «авторитарный транзит». Следует признать то, что интерпретация характера политической жизни в государствах СНГ с точки зрения дихотомии «демократия — авторитаризм» не безупречна в научном плане: происходящие в этих странах политические процессы значительно сложнее.

Здесь проявляется еще одна проблема: корректность использования концептов политической модернизации, «гибридности», «волн демократизации» или «авторитарного транзита» применительно к постсоветским государствам.

Некоторые эксперты склонны заявлять о тенденциях патримониализма, основанного на задачах удержания власти на основе сохранения сплоченности элит и лояльности силовых структур. Изменения формы правления, избирательной и партийной систем, поправки в конституции могут проводиться многократно, при этом система правления демонстрирует высокие показатели устойчивости. На наш взгляд, заявления некоторых экспертов о «ретрадиционализации, возвращении в цивилизационную нишу своих регионов — периферии Европы или наследников восточных империй» [8, с. 110] излишне однозначно трактуют характер изменений политических режимов.

В-пятых, в дискуссиях о роли личности президента в государствах, входящих в СНГ, явственно звучит мысль о том, что существует обратная корреляционная зависимость между продолжительностью существования и устойчивостью новых политических институтов и политической системы в целом. Так, например, в проведенном в декабре 2023 г. исследовании «Современное государство в терминах силы и слабости: политические, социологические, исторические измерения в эмпирическом ракурсе» (30 нестандартизованных глубоких экспертных интервью с ведущими российскими политологами) фактически все респонденты отмечали, что персона на посту президента в странах, в которых институт президентства существует относительно недолго, на протяжении жизни одного поколения, исключительно важна. В «ста-

рых демократиях» страну может возглавлять без особых рисков для нее почти кто угодно, подходящий по формальным признакам, а система продолжит работать достаточно устойчиво. В «новых» государствах при обязательности исполнения всех законов прежде всего верхушкой политико-административной элиты личность первого лица, стиль управления важны исключительно. Фактически в отношении роли президентов в странах СНГ воспроизводится дискуссия почти 40-летней давности о дилемме концепций «великих личностей» и «бюрократической модели управления». Лидерская роль президентов в этой группе государств, безусловно, важна, поскольку она позволяет поддерживать институты государственного управления, гибко решая текущие задачи и возникающие несистемные проблемы. При сравнении типа лидерства глав стран СНГ в настоящее время становится понятным, что из трех моделей — «первый среди равных», «создатель команды» и «героическое лидерство» [9, с. 77–89] — наиболее часто реализуется третий вариант. На наш взгляд, выбор этой модели лидерства определяется далеко не только личностными чертами главы государства, такая модель позволяет снижать риски внутриаэлитной конфронтации.

Институт президентства, обеспечивающий персонификацию власти главы государства и служащий повышению политического доверия населения, способствует легитимации политического курса всей системы государственного управления.

Библиографический список

1. Аликулов Б. М., Алтыбаев К. А. К вопросу о выборе формы правления в постсоветских государствах // Наука без границ. 2019. № 2 (30). С. 49–55. URL: <https://nauka-bez-granic.ru/arkhiv-pomerov/nauka-bez-granic/novyj-resurs.html> (дата обращения: 20.05.2024).

2. Кондрашов А. А. Суперпрезидентская республика в России: миф или реальность? // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. 2018.

№ 6. С. 34–42. DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.034-042.

3. Марышев А. А. Парламентская республика в Киргизии: пример для подражания или откат назад? // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2010. № 8. С. 190–193.

4. Президент Молдавии Санду назвала Россию угрозой безопасности республики // Коммерсантъ. 2023. 11 октября. URL: <https://www.>

kommersant.ru/doc/6267885?ysclid=lzww61mku
202366660 (дата обращения: 20.05.2024).

5. Институт президентства на постсоветском пространстве: перспективы развития // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 11. С. 164–169.

6. Авдеев Д. А. Почему Россия не президентская и даже не суперпрезидентская республика? // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 11. С. 17–20. DOI: 10.18572/1812-3767-2023-11-17-20.

7. Борисов Н. А. Тридцать лет постсоветских исследований в российской политической науке: тренды и перспективы // Политическая наука. 2023. № 4. С. 15–55. DOI: 10.31249/poln/2023.04.01.

8. Макаренко Б. И. Двадцать семь лет спустя: есть ли посткоммунистические государства? // Политика. 2019. № 1 (92). С. 97–113. DOI: 10.30570/2078-5089-2019-92-1-97-113.

9. Зорин В. А. Модели политического лидерства российских президентов // Полис. Политические исследования. 2010. № 4. С. 77–89.

References

1. Alikulov B. M., Altybayev K. A. K voprosu o vybere formy pravleniya v postsovetskikh gosudarstvakh. *Nauka bez granits*, 2019 no. 2(30), p. 49–55. <https://nauka-bez-granic.ru/arkhiv-nomerov/nauka-bez-granic/novyyj-resurs.html> (Accessed: 20.05.2024). (In Russ.)

2. Kondrashov A. A. Superprezidentskaya respublika v Rossii: mif ili real'nost'? *Vestnik universiteta imeni O. Ye. Kutafina*, 2018, no. 6, pp. 34–42. DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.034-042. (In Russ.)

3. Maryshev A. A. Parlamentskaya respublika v Kirgizii: primer dlya podrazhaniya ili otkat nazad? *Yevraziyskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika*, 2010, no. 8, pp. 190–193. (In Russ.)

4. Prezident Moldavii Sandu nazvala Rossiyu ugrozoy bezopasnosti respubliki. *Kommersant*, 2023, October 11. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6267885?ysclid=lzww61mku202366660> (Accessed: 20.05.2024). (In Russ.)

5. Institut prezidentstva na postsovetskom prostranstve: perspektivy razvitiya. *Yevraziyskaya*

integratsiya: ekonomika, pravo, politika, 2012, no. 11, pp. 164–169. (In Russ.)

6. Avdeyev D. A. Pochemu Rossiya ne prezidentskaya i dazhe ne superprezidentskaya respublika? *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*, 2023, no. 11, pp. 17–20. DOI 10.18572/1812-3767-2023-11-17-20. (In Russ.)

7. Borisov N. A. Tridtsat' let postsovetskikh issledovaniy v rossiyskoy politicheskoy nauke: trendy i perspektivy. *Politicheskaya nauka*, 2023, no. 4, pp. 15–55. DOI: 10.31249/poln/2023.04.01. (In Russ.)

8. Makarenko B. I. Dvadsat' sem' let spustya: yest' li postkommunisticheskiye gosudarstva? *Politiya*, 2019, no. 1 (92), pp. 97–113. DOI: 10.30570/2078-5089-2019-92-1-97-113. (In Russ.)

9. Zorin V. A. Modeli politicheskogo liderstva rossiyskikh prezidentov. *Polis. Politicheskkiye issledovaniya*, 2010, no. 4, pp. 77–89. (In Russ.)