

О. И. Зазнаев*

ИНДЕКСНЫЙ АНАЛИЗ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ РОССИИ)

В статье рассматриваются методики индексного анализа президентской власти, которые используются в сравнительных исследованиях на Западе. Модернизировав одну из них, автор вычисляет индекс российского президентства. Полученные данные позволяют сделать выводы о состоянии этого института. В статье показано, что измерение президентской власти является полезным и необходимым средством исследования форм правления современной России и других стран.

В сравнительных исследованиях на Западе в последние годы активно используется индексный анализ президентской власти. Числовая оценка президентства имеет несомненные преимущества. Так, часто утверждается, что президент РФ является сверхсильным. Однако этот вывод, как правило, исследователи делают «на глазок», перечисляя пространный список конституционных полномочий главы российского государства. Более убедительным было бы замерить «силу» президентской власти и затем сравнить ее с максимально возможным показателем и «силой» президентов других государств, используя метод индексного анализа.

Этот метод в отечественной политологии начинает только применяться, причем российские исследователи заимствуют методику М. С. Шугарта и Дж. Кэри¹. Для числовой оценки полномочий президентов, избираемых на всеобщих выборах, они используют простой интервальный метод. Шугарт и Кэри выделяют две группы полномочий — законодательные и законодательные. 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». Числовые значения полномочий затем суммируются для получения индекса президентской власти [1. Р. 148-166].

* © Зазнаев О.И., 2005

Зазнаев Олег Иванович — доцент, кафедра политологии Казанского государственного университета.

¹ См.: Кононенко П. Б. Политические факторы конституционного строительства в республиках Российской Федерации // Полис. — 2003. — № 6.; Кузьмин А., Мелвин Н., Нечаев В. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Полис. — 2002. — № 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.

Недостаток методики Шугарта и Кэри заключается в том, что список полномочий ограничен легальной конституцией, и авторами не учитывается политическая практика. Это приводит к неверной оценке президентской власти в некоторых странах.

Тот же недостаток присущ методикам Дж. Хеллмана [2] и Т. Фрая [3]. 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, которые 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» [2. С. 22]. Затем оценки суммируются для определения общего показателя президентских полномочий для каждой страны.

Т. Фрай использует другую систему подсчета. Он выделяет две группы президентских полномочий — исключительные и совместные. К первой группе он относит полномочия, которые «принадлежат» только президенту, — такие, как право вето, право назначений, 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. 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 [3. Р. 525-526].

Изъян методик Хеллмана и Фрая заключается в том, что не замеряются неформальные полномочия, хотя они нередко на практике имеют большой вес. Фрай прав в том, что если неформальные полномочия сильны и не учитываются при исследовании, то полученная градация будет вводить в заблуждение [3. Р. 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» [3. Р. 526]. С этим тезисом согласиться нельзя: специфика президентской власти посткоммунистических государств, включая Россию, заключается в доминировании неформального над формальным. Следовательно, при измерении президентской власти необходимо опираться и на конституцию, и на политическую практику.

За основу измерения власти российского президента я принял методику нидерландского ученого А. Кроувела [4]. Новизна его исследования заключается не в математических особенностях его методики (она проста и вполне традиционна), а в новом подходе к анализируемой проблеме. Автор пишет: «я иду вне простого анализа президентских полномочий и прерогатив, — пишет Кроувел, — поскольку я включаю постоянные характеристики политических систем в целом» [4. Р. 6]. Опираясь на дихотомическое деление (президентство и парламентаризм), он предлагает методику подсчета *индекса президентства (ИПрез)* и *индекса парламентаризма (ИПар)* для любой страны независимо от формы правления. 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 подчеркивает, что «этот тип анализа позволяет нам лучше понять проблемы, связанные с общей стабильностью в новых демократизирующихся странах» [4. Р. 13].

При кодировании используются следующие числовые значения: если исчисляется *ИПрез*, то «1» — для признака, который однозначно ассоциируется с президентством, «0» — если этот признак никоим образом не может быть отнесен к президентству. 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» [4. Р. 16-17]. Семь переменных кодируются автором следующим образом:

I. Выборы президента: 1 — прямые выборы; 0 — не прямые выборы (для вычисления *ИПрез*); 0 — прямые выборы; 1 — не прямые выборы (для вычисления *ИПар*).

II. Респект парламента: 1 — прерогатива по респекту парламента принадлежит исключительно президенту; 0,5 — президент делит это полномочие с другим актором; 0 — у президента нет никаких формальных полномочий по респекту парламента (для *ИПрез*); 1 — прерогатива по респекту парламента принадлежит самому парламенту; 0,5 — парламент делит это полномочие с другим актором; 0 — у парламента нет конституционных полномочий по самореспекту (для *ИПар*).

III. Назначения кабинета: 1 — президент назначает министров (включая премьер-министра) самостоятельно; 0,5 — президент делит полномочие по назначению министров и/или распределение портфелей с парламентом или другим актором; 0 — у президента нет формальных полномочий влиять на назначения кабинета (для *ИПрез*); 1 — прерогатива назначения министров (включая премьер-министра) возлагается на парламентские партии; 0,5 — партийные лидеры делят полномочие по назначению министров и/или распределение портфелей с другим актором; 0 — когда у политических партий нет возможности влиять на распределение портфелей в кабинете (для *ИПар*).

IV. Вотум доверия парламента новому составу кабинета министров: 1 — не требуется; 0 — требуется (для *ИПрез*); 1 — требуется; 0 — не требуется (для *ИПар*).

V. Вотум недоверия, после которого правительство должно уйти в отставку: 1 — может быть проигнорирован правительством; 0 — потеря вотума доверия **всегда** ведет к отставке правительства или альтернативно — к респекту парламента (для *ИПрез*); 1 — потеря вотума доверия **всегда** ведет к отставке правительства или альтернативно — к респекту парламента; 0 — может быть проигнорирован правительством (для *ИПар*).

VI. Право законодательной инициативы и право вето президента: 1 — у президента есть право законодательной инициативы; 0,5 — президент может наложить вето на законопроекты парламента, но не обладает правом законодательной инициативы; 0 — у президента отсутствует право законодательной инициативы и право вето (для *ИПрез*); 1 — только парламенту принадлежит право законодательной инициативы; 0,5 — президент может наложить вето на законопроекты парламента (0 — это значение показывает, что парламент не является законодательным органом, что противоречит понятию демократии) (для *ИПар*).

VII. Полномочия исполнительной власти: 1 — полномочия исполнительной власти принадлежат только президенту; 0,5 — президент делит эти полномочия с правительством; 0 — у президента нет полномочий исполнительной власти (для *ИПрез*); 1 — правительство, зависящее от парламента, является единственным органом исполнительной власти; 0,5 — исполнительная власть разделена между правительством и другим актором (например, президентом); 0 — правительство не ответственно перед парламентом, а подчинено президенту (для *ИПар*) [4].

ИПрез и *ИПар* определяются путем сложения числовых данных семи переменных. Используя эту методику, можно вычислить индексы российского президентства и парламентаризма (см. таблицу).

Таблица

Индексы российского президентства и парламентаризма

	I	II	III	IV	V	VI	VII	
	Индекс президентства <i>ИПрез</i>							
По конституции	1	1	0,5	1	1	1	0	5,5
На практике	1	1	1	1	1	1	1	7,0
	Индекс парламентаризма <i>ИПар</i>							
По конституции	0	0	0,5	0	0	0,5	1	2,0
На практике	0	0	0	0	0	0,5	0	0,5

Примечание: таблица составлена мною в соответствии с методикой А. Кроувела.

Данные моей таблицы отличаются от данных Кроувела (он опирается при измерении только на конституцию) по двум аспектам. Первый — различия в индексах (у Кроувела *ИПрез* составляет «6,5»), являющиеся следствием ошибки нидерландского исследователя при кодировании. Во-первых, в колонке «вотум доверия парламенту новому составу кабинета министров» Кроувел проставляет ответ «да» («0» для *ИПрез*; «1» для *ИПар*), хотя Конституцией РФ такое голосование не предусмотрено (при этом он совершенно верно замечает, что Президент РФ может проигнорировать недоверие правительству со стороны парламента). Затем он ошибается вторично: при определении *ИПрез* вместо оценки «0», соответствующей утвердительному ответу, в его таблице мы видим «1». Во-вторых, Кроувел отмечает позицию «полномочия исполнительной власти принадлежат только президенту» («1» для *ИПрез*; «0» для *ИПар*), однако, если следовать букве Конституции РФ, то она определяет Президента РФ как «главу государства», но не главу исполнительной власти, в то время как «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (ч.1 ст. 110 Конституции РФ), т.е. следует проставить для *ИПрез* оценку «0», а не «1» (для *ИПар*, наоборот).

Второе отличие моей таблицы от таблицы Кроувела заключается в том, что я оцениваю не только формальные полномочия президента, но и политическую практику их реализации. На проблему диссонанса между конституцией и реальностью обращает внимание М. Дюверже, который подчеркивает, что режим может радикально меняться в рамках одного и того же правового каркаса [5. Р. 181]. Это относится к президентам, власть которых *de facto* может быть усилена или ослаблена. Согласно Дюверже, мы должны, прежде всего, принимать во внимание не конституцию, а практику ее функционирования. Вместе с тем Дюверже пишет, что политолог не может игнорировать конституцию при конструировании аналитических моделей так же, как наблюдающий за игрой в футбол или бридж не может не принимать во внимание правила игры [5. Р. 166-167]. Поэтому мне кажется целесообразным определять индексы, базирующиеся на конституции, и отдельно — индексы, основанные на политической практике.

Как явствует из моей таблицы, различия между конституционными положениями и политической практикой в России наблюдаются по двум переменным — назначения кабинета и полномочия исполнительной власти (точнее — кто является носителем этих полномочий).

Согласно Конституции РФ, президент делит полномочие по назначению премьер-министра с нижней палатой российского парламента: Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы (ст. 111). Однако на деле такое согласие не имеет решающего значения: президент либо «выкручивает руки» палате перед решающим третьим голосованием по кандидатуре Председателя правительства, угрожая роспуском (как это было при назначении С. Кириенко), либо распускает Государственную Думу и назначает премьер-министра (согласно ч. 4 ст. 111 Конституции РФ), либо опирается на пропрезидентское большинство Госдумы, готовое поддержать любое предложение президента (при назначениях М. Касьянова и М. Фрадкова). В конечном итоге торжествует воля президента. Новейшей российской истории известен лишь один случай, когда президент учел парламентское мнение: Б. Ельцин не стал предлагать В. Черномырдина в качестве премьера в третий раз в 1998 г., после чего появилась компромиссная фигура Е. Примакова. Что касается назначения заместителей Председателя правительства и федеральных министров, то *de jure* их кандидатуры предлагает Президенту РФ премьер-министр (ч. 2 ст. 112). Однако фактически подбор этих кандидатур находится в полной власти президента. К тому же согласия на их назначения со стороны парламента не требуется. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в России президент назначает министров (включая премьер-министра) самостоятельно, парламентские партии не имеют возможности влиять на распределение портфелей в кабинете а, значит, для *ИПрез* (на практике) следует поставить оценку «1» (для *ИПар* — «0»).

Другое различие между формальной властью президента и практикой касается переменной «полномочия исполнительной власти». Как уже было сказано выше, Конституция РФ не относит Президента РФ к исполнительной власти (он лишь «глава государства»), закрепляя осуществление последней лишь за правительством. Однако она содержит перечень полномочий, которые, без сомнения, могут быть квалифицированы как исполнительно-распорядительные: определение основных направлений внутренней и внешней политики, право председательствовать на заседаниях правительства, утверждение военной доктрины и др. Фактически Президент РФ не только осуществляет исполнительные prerogatives, но и возглавляет всю систему исполнительной власти в стране. Казалось бы, что в России существует дуализм исполнительной власти (президент и правительство). Однако кабинет не самостоятелен в принятии ключевых решений. Если правительство М. Касьянова обладало некоторой автономией от президента, то с назначением М. Фрадкова Председателем правительства произошло полное подчинение кабинета и премьер-министра президенту. Чертой российской системы исполнительной власти с 2004 г. стал монизм, а не дуализм. Политика правительства полностью определяется главой государства, и кабинет превратился в орган администрации президента. Поэтому на практике полномочия исполнительной власти принадлежат только президенту (оценка «1» для *ИПрез*), правительство не несет ответственности перед Госдумой (поскольку решение об отставке принимает президент) и подчинено Президенту РФ (оценка «0» для *ИПар*).

Итак, индекс российского президентства повышается на практике на 1,5 пункта, достигая максимума, а индекс парламентаризма, в свою очередь, снижается на 1,5 пункта и достигает почти минимальной цифры — 0,5 (далее идет лишь «0», что означает, что парламент не осуществляет законодательных функций).

Полученные данные позволяют сделать несколько выводов. Во-первых, подтверждается тезис о сверхсильном российском президенте («суперпрезидентстве»). Глава государства обладает объемом власти, который практически приближен к максимальному значению. Во-вторых, наблюдается существенный диссонанс между конституционными положениями, определяющими полномочия Президента РФ, и политической практикой. Последняя значительно усиливает власть российского президента. Тем самым подтверждается вывод, сделанный в политологической литературе, о том, что «на практике и формальная, и неформальная власти президента *существенно* возросли» (Ю. Хаски) (выделено мною. — О.З.) [6]. В-третьих, Государственной Думе отводится роль законодателя, а такие важные парламентские функции, как участие в ключевых кадровых назначениях должностных лиц и контроль над исполнительной властью, на практике сводятся на «нет». Слабый и декоративный парламент, не являющийся серьезным «противовесом» президенту и исполнительной власти, не может рассчитывать на статус полноценного политического института, присущего развитой демократической системе.

Использование индексного анализа президентской власти имеет смысл лишь в целях сравнения. В данной статье сопоставлялись между собой индексы формальной и реальной власти российского президента, а также значения этих индексов и максимально возможные показатели. Такой анализ важен, поскольку позволяет сформировать адекватные представления о президентстве, дать объективную оценку его «силы», выявить распределение полномочий между законодательной и исполнительной властью и, в конечном итоге, — подсказать варианты политического реформирования России.

Индексный анализ президентской власти открывает широкие возможности для дальнейших исследований. Во-первых, с его помощью можно проследить динамику президентской власти в России за последние годы. Во-вторых, можно сравнить объем власти Президента РФ с объемом власти президентов других стран. В-третьих, можно провести корреляционный, регрессионный, факторный и другой анализ. Так, в частности, возможно выяснение взаимосвязи между российской формой правления и политическим режимом (демократией), а также взаимосвязи между президентской властью и экономическими показателями.

Итак, измерение президентской власти является полезным и необходимым средством исследования формы правления современной России и других стран.

Библиографический список

1. Shugart M. S., Carey J. M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. — Cambridge: Cambridge University Press, 1992. — P. 148-166.
2. Хеллман Дж. Конституции и экономическая реформа в переходный период // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 1996. — №2 (15).
3. Frye T. A. Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies // Comparative Political Studies. — 1997. — Vol. 30. — № 5.
4. Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Working Papers Political Science № 02/2003. — Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003.
5. Duverger M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government // European Journal of Political Research. — 1980. — Vol. 8. — P.181.
6. Гельман В. Я. Сильная исполнительная власть: президент и его правительство // Политическая социология и современная российская политика; Под ред. Г. В. Голосова, Е. Ю. Мелешкиной. — СПб.: Борея-принт, 2000. — С.200.

O. Zaznaev**THE INDEX ANALYSIS OF PRESIDENTIAL POWER
(THE CASE OF RUSSIA)**

In the article, methods of the index analysis of presidential power, which are used in Western comparative studies, are discussed. The author modernizes one of them and calculates the index of Russian presidentialism. Findings allow to conclude about the state of this institution. In the article, the author displays that measuring presidential power is the useful and essential way in study of contemporary Russian and other countries' forms of government.