Н.А. Борисов

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ МНОГОПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА И СТАБИЛЬНОСТЬ ДЕМОКРАТИИ: РОССИЙСКИЙ ВАРИАНТ

12 декабря 2007 г. Россия отмечала 14-летие Конституции РФ. Несмотря на многочисленные дискуссии о необходимости внесения в нее изменений, Основной Закон страны сохранился практически в неизменном виде (за исключением поправок, касающихся наименований и статуса субъектов Федерации). Это свидетельствует о том, что Конституция доказала свою жизнеспособность в условиях эволюции политического режима в 1990–2000 гг.

Неизменность Конституции означает и неизменность формы правления в России – ключевого элемента политического устройства государства. При этом, однако, существенно изменились и партийная система страны, состав и структура обеих палат парламента, избирательная система, эволюционировал федерализм. В связи с этим возникают вопросы о том, как существующая форма правления сочетается с новой политической реальностью, в чем отличие ее функционирования от предшествующего периода и каковы ее перспективы. При попытке дать ответы на эти вопросы в центре внимания должны, безусловно, находится проблемы эффективности и стабильности демократии. Эффективность и стабильность в свою очередь достигаются за счет эффективности регулирования политических конфликтов: давно и неоднократно доказано, что суть демократии не в устранении конфликтов (скорее, напротив: замораживание конфликтов – признак авторитаризма), а в создании формальных институтов для их регулирования – прозрачных и законодательно закрепленных, не оспариваемых ни одним из значимых политических акторов.

По форме правления Россия является смешанной (президентско-парламентской) республикой, хотя ряд ученых утверждали, что Россия имеет президентскую форму правления и в этом отношении напоминает США. Внимательный анализ Конституции РФ показывает, что в ней имеются черты как президентской, так и парламентской республики.

Черты президентской формы правления в России состоят в том, что Президент РФ:

является главой государства, Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 80, п. 1; ст. 87, п. 1 Конституции РФ);

определяет основные направления внутренней и внешней политики (ст. 80 п. 3);

представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях (ст. 80, п. 4);

избирается на основе всеобщего и прямого избирательного права (ст. 81, п. 1);

формирует Правительство РФ, имеет право председательствовать на его заседаниях и принимает решение о его отставке (ст. 83).

Вместе с тем:

наряду с постом Президента РФ, существует должность Председателя Правительства РФ, что нетипично для президентских республик (в них президент является и главой исполнительной власти, председательствуя в правительстве);

более того, согласие на назначение Председателя Правительства дает Государственная Дума (ст. 83, 111). Таким образом, Президент не может единолично сформировать Правительство;

Государственная Дума может *выразить недоверие* Правительству, в результате чего оно может быть отправлено в отставку Президентом (ст. 117) (это довольно сложная процедура, но в данном случае важен сам ее факт);

Президент имеет право роспуска Государственной Думы, хотя и в строго оговоренных Конституцией случаях (ст. 111, 117).

Все это – типичные признаки парламентской республики, которые и дают основания для характеристики российской формы правления в качестве смешанной.

Однако «смешанность» российской формы правления отличается от «смешанности» европейских полупрезидентских республик (Франции, Польши, Финляндии) прежде всего тем, что Президент РФ *не является* главой исполнительной власти, а персональный состав правительства *не зависит* от результатов парламентских выборов и соответственно – от расстановки политических сил в парламенте. Президент, с одной стороны, выведен из системы разделения властей и поставлен над ними, с другой – имеет обширные полномочия в исполнительной (формирование Правительства), законодательной (внесение законопроектов в парламент, право вето, подписание законов) и судебной (назначение судей) сферах. Это позволяет применить к российской системе термин «прези-

денциализм», характерный для большинства стран постсоветского пространства.

Мы оставляем в стороне вопрос, почему была избрана именно такая специфическая форма правления и какие дискуссии шли в процессе разработки Конституции РФ. Отметим лишь, что ее определенно нельзя назвать ни «американским», ни «французским» вариантом, как это часто делают журналисты. Это именно *российский* вариант, и в этом смысле у нас есть повод для гордости*. Кроме того, теперь лишены аргументов и те, кто утверждал, что Конституция «создана под Ельцина», «для Ельцина» и будет серьезно изменена при следующем президенте (что, кстати, является российской традицией – менять Конституцию при каждом новом главе государства) – этого, как видим, не произошло. Другой важнейший вопрос – функционирование конституционной системы на практике – реальные взаимоотношения Президента с парламентом и партиями, что и создает ту или иную конфигурацию политического режима.

В российском случае был реализован вариант сочетания специфической полупрезидентской формы правления (с Правительством, ответственным исключительно перед Президентом) с многопартийной системой и пропорциональной избирательной системой. В западной политологической литературе (Х. Линц, А. Лейпхарт, Ф. Риггс, С. Мейнваринг, М. Уоллерстайн и др.) сложилось довольно аргументированное мнение, что сочетание президентской формы правления с многопартийностью крайне неблагоприятно для стабильности демократии**. Такой вывод был сделан на основании того, что стабильных демократий с президентскими системами

---

* Академик Ю.С. Пивоваров неоднократно писал, что Конституция РФ 1993 г. фактически воспроизводит схему власти, предложенную М.М. Сперанским в 1802 г. и воплотившуюся в основных государственных законах Российской империи 1906 г. – разделение властей при наличии императора, «выведенного» из этого разделения, и правительства, ответственного не перед Государственной Думой, а исключительно перед главой государства / См. например: *Пивоваров Ю.С.* Очерки истории русской общественно-политической мысли XIX – первой трети XX столетия. М., 1997; *Пивоваров Ю.С.* Полная гибель всерьез: Избр. работы. М., 2004.

** Главными признаками президентской формы правления авторы считают независимость формирования правительства от результатов парламентских выборов и избрание президента на определенный срок с крайне затрудненным порядком его смещения. Поскольку эти два условия в России присутствуют, можно в этом смысле говорить именно о президентской демократии.

насчитывается крайне мало, а с президентскими многопартийными – еще меньше (Коста-Рика, Колумбия, Венесуэла). В чем же, по мнению политологов, причины такой ситуации?

Во-первых, в президентских системах многопартийность повышает вероятность взаимоблокирования в отношениях между законодательными и исполнительными органами. Дело в том, что у президента мало средств, позволяющих ему добиваться поддержки большинства в парламенте (конгрессе). В случае победы на выборах оппозиционных партий может начаться взаимное блокирование решений президентом и парламентом, при этом президент не имеет права распустить парламент, а парламент – отправить в отставку правительство и (или) президента. Такие конфликты могут крайне затруднить или вообще парализовать процесс принятия решений. В двухпартийных же президентских системах президентам чаще удается получить поддержку в конгрессе.

Во-вторых, для многопартийных систем, как правило, характерна идеологическая поляризация, что повышает ставки в политической игре и способствует нестабильности.

В-третьих, в президентских системах у партий резко сокращаются стимулы к созданию межпартийных коалиций – ведь они, как правило, формируются для создания правительства, а в данном случае это прерогатива президента. Даже если такая коалиция создана, стимулы ее разрушить в президентских системах сильнее, чем в парламентских: в преддверии президентских выборов лидеры партий опасаются утратить свою идентичность в коалиции и стремятся отделить себя от действующего президента.

М. Уоллерстайн затрагивает и проблему сочетания президентской системы с пропорциональной избирательной системой. «При пропорциональной избирательной системе многие партии получают места в парламенте, – пишет он. – Однако, поскольку не парламент избирает правительство, то партиям нет необходимости вести переговорный процесс с целью формирования правящей коалиции... Президент не может управлять, не имея поддержки парламента, но последний не несет ответственности за деятельность правительства и потому не обязан его поддерживать. В этом и заключается причина постоянного конфликта между президентом и парламентом, что может завести управление страной в тупик. Президенты, неспособные договариваться с парламентом, вынуждены прибегать к иным политическим силам и воздействиям, чтобы править без парламента. Но когда традиционные политические

институты перестают действовать, они приходят в упадок. Парламент теряет свой авторитет, и демократические институты рушатся»[1].

Обратимся теперь к российскому политическому опыту с точки зрения вопроса о том, в какой мере он служит иллюстрацией приведенным выше тезисам. В самом деле, в России в 90-е гг. сложилась поляризованная многопартийность, при которой в каждых выборах в парламент участвовало порядка 20-40 избирательных объединений и блоков, при этом ни один не получал абсолютного большинства, а партии, создаваемые с целью поддержки Президента («Демократический выбор России», «Наш дом – Россия», «Партия Российского Единства и Согласия», «Блок Ивана Рыбкина») не получали даже простого большинства мандатов в Государственной Думе. На протяжении всех 90-х гг. мы наблюдали затяжной конфликт Президента Б. Ельцина с парламентом, который выражался в постоянном взаимоблокировании решений. Так, из принятых Государственной Думой второго созыва (1996–2000) 1046 законов только 532 (50,9%) было подписано Президентом, отклонено 179 законов (17,11%), на 67 законов (6,4%) Государственной Думой было преодолено президентское вето. Кроме того, возникали постоянные конфликты по поводу принятия бюджета, не говоря уже о попытках Государственной Думы вынести вотум недоверия Правительству или начать процедуру отрешения Президента от должности. Несколько раз возникала угроза роспуска Государственной Думы Президентом в результате отклонения ею кандидатур на должность Председателя Правительства.

Таким образом, процесс принятия решений в ряде случаев действительно был парализован или серьезно затруднен. В итоге Президенту приходилось править без парламента, игнорируя его решения. Имела место и идеологическая поляризация – в Государственной Думе первого, второго и третьего созывов были представлены фракции с противоположными позициями по всем ключевым политическим вопросам. Коалиции при голосованиях если и образовывались, то они носили ситуативный, недлительный характер и распадались сразу же после принятия решения. Стоит также отметить, что по Конституции Президент обладает как существенными законодательными (внесение законопроектов,

[1] См.: *Уоллерстайн М.* Избирательные системы, партии и политическая стабильность // Полис. 1992. № 5/6. С. 161.

право вето, назначение референдума), так и незаконодательными полномочиями. Такие полномочия послужили для М. Шугарта и Дж. Кэрри основанием для координатной типологии республиканских форм правления. При этой классификации Россия попадает в один сектор с такими государствами, как Бразилия, Чили, Уругвай, Мексика и др. Данный сектор характеризуется авторами как «наиболее проблемный», поскольку в государствах, включенных именно в этот сектор, демократические режимы терпели крах ровно в половине случаев. Значит, выводы политологов об опасности сочетания президенциализма с многопартийной системой и пропорциональным представительством действительно обоснованы.

Какие же существуют выходы из сложившейся ситуации и каковы в связи с этим перспективы российской демократии? Магистральных выходов, как представляется, всего два: установление диктатуры путем роспуска парламента и перехода к единоличной власти президента, с одной стороны, и поиск путей решения конфликта в рамках демократической системы путем изменения формы правления – с другой. Очевидно, что бесконечно конфликт Президента России с парламентом продолжаться не мог – это сделало бы невозможным процесс принятия решений и в итоге привело бы к краху всей системы и установлению диктатуры, как это и случалось в ряде латиноамериканских стран. Другим выходом из ситуации было бы создание мощного пропрезидентского большинства в парламенте либо двухпартийной системы, что свело бы к минимуму эффекты поляризованной многопартийности и устранило бы взаимоблокирование решений.

Как известно, после прихода к власти В.В. Путина был реализован именно такой вариант – сначала путем объединения фракций «Единство» и «Отечество – Вся Россия», а затем путем создания партии «Единство и Отечество – Единая Россия», получившей конституционное большинство в Государственной Думе четвертого и пятого созывов. Это удалось сделать по разным причинам, прежде всего, благодаря высокой общественной поддержке В.В. Путина и сложившемуся широкому консенсусу в обществе как по его кандидатуре, так и по тем ценностям, которые транслировались властью. В результате был устранен конфликт Президента и парламента, отпала необходимость применения права вето Президентом и значительно более эффективной стала законотворческая работа Государственной Думы. С другой стороны, в форму правления, т. е. в распределение полномочий между Президен-

том, Правительством и парламентом, не было внесено никаких изменений, несмотря на ряд заявлений В.В. Путина о принципиальной допустимости формирования Правительства на основе парламентского большинства. Это свидетельствует о том, что до настоящего момента правящая элита склонялась к выходу из кризиса путем создания двухпартийной системы или системы с доминирующей партией.

Из теории политики известно, что складыванию двухпартийной системы чрезвычайно благоприятствует мажоритарная избирательная система относительного большинства, т. е. система выборов депутатов по одномандатным округам (так избиралась половина состава Государственной Думы в 1993–2003 гг.). При этом примечательно, что пропорциональная избирательная система не была не только ликвидирована в пользу мажоритарной, но и, напротив, была расширена: с 2007 г. в соответствии с ней формируется уже весь состав Государственной Думы, а не его половина. Это показывает, что по крайней мере на уровне электоральной инженерии правящая элита отказалась от создания в России двухпартийной системы. Вместо нее обозначились явные признаки перехода к системе с доминирующей партии, роль которой грает «Единая Россия».

Примечательно, что партийные системы с доминированием одной партии возникали, как правило, в государствах, перед которыми стояли нерешенные задачи национальной интеграции, социально-экономической модернизации, строительства современного государства, формирования гражданского общества, включения широких масс населения в политическую жизнь. Все эти проблемы были характерны для стран, получивших независимость либо по итогам войны (межвоенная Восточная Европа), либо в результате освобождения от колониальной зависимости (страны Азии и Африки). В ряде случаев мотивом создания «партии власти» была необходимость *консолидации режима,* а возникновению таких организаций предшествовали политические кризисы.

Очевидно, что все перечисленные выше проблемы, задачи модернизации и условия создания доминирующей партии присутствуют и в России. При этом важнейшая задача заключается в том, чтобы сделать доминирующую партию инструментом модернизации страны, ее мощного технологического и социального прорыва, а не превратить ее в инструмент диктатуры. Такая опасность существует, если нарушается принцип разделения властей, когда

президент – лидер доминирующей партии – опирается на ее абсолютное доминирование в парламенте. Один из способов избежать этого – изменить форму правления, предоставив победившей на выборах партии формировать правительство. Это будет означать, что партия получает не только реальную власть (которой, как это ни парадоксально, она сейчас не имеет, поскольку Президент и Правительство не являются партийными), но и принимает на себя *ответственность* за решения и действия Правительства. Это предполагает введение процедуры вотума доверия и упрощения порядка вынесения парламентом недоверия Правительству. В свою очередь избиратель сможет делать свой выбор более осознанно, оценивая социально-экономические достижения партии и ее министров за предшествующие четыре года. Кроме того, формальное закрепление принципа парламентского правительства будет препятствовать как авторитарным тенденциям, так и возможному возвращению к прежнему противостоянию Президента с парламентом в случае изменения политической ситуации.

Все это, как нам представляется, осознает и правящая элита. На наш взгляд, решение Президента РФ возглавить избирательный список «Единой России» можно рассматривать как попытку политически связать пост Президента и парламент или как первый шаг на пути к парламентскому правительству. Это становится еще более очевидным в свете недавнего предложения В.В. Путину со стороны кандидата на пост Президента РФ Д. Медведева возглавить после президентских выборов Правительство РФ. Самое логичное в этом случае – «завязать» правительство на парламент путем формирования его исключительно членами победившей на выборах партии во главе с лидером предвыборного списка.

При этом нужно учитывать, что и сам институт партий в современной России серьезно эволюционировал по сравнению с периодом 1990 – начала 2000 гг.: партии стали единственным субъектом избирательного процесса, получили право на государственное финансирование, парламентские льготы – освобождение от залога при выдвижении списка на выборах в парламент и от сбора подписей при выдвижении кандидата в Президенты; установлен высокий нижний предел численности партий в 50 тыс. членов, что позволило ликвидировать ряд «диванных» и крайне радикальных организаций; уменьшилась идеологическая поляризация; ликвидированы региональные партии, а в избирательную систему регионов введен пропорциональный компонент.

Кроме того, резко уменьшился совокупный процент голосования за партии, не прошедшие в парламент – на выборах 2007 г., он составил всего 7,14% (для сравнения: в 2003 г. – 27,47%, в 1999 г. – 16,58%). Тем самым чрезвычайно усилилась роль партий как политического института, однако возросший формально-юридический статус партий входит в противоречие с отсутствием у них значимых властных ресурсов, и прежде всего, – доступа к принятию важнейших политических решений на уровне Правительства и Президента.

По нашему мнению, именно в данный момент наилучшим образом сложились все предпосылки и условия для устранения этого противоречия путем изменения формы правления названным выше способом: популярный Президент – конституционное большинство «Единой России» в Государственной Думе – социально-экономическая стабильность. Представляется, что к этому готовы и партии, и правящая элита, и избиратели, которым будет гораздо легче понять новый смысл словосочетания «победа партии на выборах в Государственную Думу», чем критику доминирующей в парламенте «Единой Россией» Правительства, сформированного пользующимся безусловной поддержкой партии и избирателей Президентом Владимиром Путиным.

Изложенные выше тезисы наводят на мысль о чрезвычайной значимость формально-конституционных рамок политического режима. Ведь только подчеркнув эту значисость, можно понять, что во многом возникновение и характер конфликта Президента с парламентом в 90-е гг. и полное отсутствие таких конфликтов, связанное с доминированием одной партии, в 2000-е гг. объясняется не личными качествами президентов или разной степенью их «демократичности» и «либерализма», а *самими институциональными рамками*. Как мы видели, сама форма правления изначально была устроена таким образом, что допускала только два сценария взаимоотношений Президента с парламентом: либо взаимоблокирование решений и постоянный конфликт, либо подчинение парламента Президенту (на основе перехода к двухпартийности, доминирующей партии или авторитаризму). Об этом свидетельствует и опыт ряда латиноамериканских государств.

Именно поэтому перед правящей элитой стоит простая, но одновременно и очень сложная задача: обеспечить стабильность демократического режима не на основе личных качеств того или иного президента, а на основе изменения институциональных ра-

мок в сторону более устойчивого сочетания основных институтов политического режима. В треугольнике «президенциализм – многопартийность – пропорциональная система» продуктивнее всего было бы модифицировать первый элемент, поскольку это связано с наименьшими издержками и, в отличие от двух других элементов, не требует длительного времени. В ситуации отказа от принудительного формирования двухпартийности и наличия доминирующей партии создание парламентского правительства создало бы гарантии против возможных авторитарных тенденций в будущем и повысило бы стабильность всей политической системы.