

Д.И. БЕРЕЗЮК

## КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДОВ К ИЗУЧЕНИЮ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА

***Аннотация.** Настоящая статья посвящена концептуализации современных научных подходов к теоретическому осмыслению института президента (с фокусом на постсоветском пространстве). Анализ российских и зарубежных источников приводит автора к выводу о том, что разработанные западными исследователями теоретические конструкты не обладают всеобъемлющей универсальностью и нуждаются в эмпирической проверке. Такие термины, как «патримониализм», «неопатримониализм», «суперпрезидентализм», являются слишком абстрактными и идеологически окрашенными. Патерналистские черты института президента в ряде постсоветских стран служат опорами для институционального строительства политических систем и выработки курсов как для правящих элит, так и для общества в целом.*

***Ключевые слова:** президентство, институт президентства, президентализм, президентура, парламент, правительство, институционализация.*

## CONCEPTUALIZATION OF MODERN APPROACHES TO STUDY THE INSTITUTION OF THE PRESIDENT

***Abstract.** This article is dedicated to the conceptualization of modern scientific approaches to the theoretical understanding of the institution of the presidency (with a focus on the post-Soviet space). An analysis of Russian and foreign sources leads the author to the conclusion that the theoretical constructs developed by Western authors do not have comprehensive universality and need empirical testing. Terms such as “patrimonialism”, “neo-patrimonialism”, “super-presidentialism” are too abstract and ideologically colored. The paternalistic features of the presidency institution in a number of post-Soviet countries serve as supports for the institutional construction of political systems and the development of courses for both the ruling elites and the society as a whole.*

***Keywords:** president, presidential institution, presidentialism, presidency, parliament, government, institutionalization.*

На протяжении последних тридцати лет внимание многих представителей отечественного научно-экспертного сообщества приковано к про-

---

БЕРЕЗЮК Дмитрий Иванович — аспирант кафедры философии и социологии социально-гуманитарного факультета Академии труда и социальных отношений, г. Москва

блеме реализации президентской власти. Однако, при всем многообразии работ, посвященных указанной тематике, не до конца проясненными остаются существенные вопросы концептуально-терминологического характера. В частности, необходимо дифференцировать близкие по смыслу, но не тождественные, понятия «президентство», «институт президентства», «президентализм» (или «президентализм») и «президентура». Первое из перечисленных понятий, с нашей точки зрения, носит наиболее общий характер, подразумевая под собой набор формальных и неформальных правил, специфическую форму правления, внутри- и внешнеполитический курс главы государства. Именно в последнем понимании данный термин наиболее часто используется в научной литературе, когда авторы оперируют такими формулировками, как «президентство В.В. Путина», «президентство Д. Трампа», «особенности российского президентства», «специфика американского президентства» и так далее. Нередко термином «президентство» обозначают период полномочий того или иного политического лидера, во время которого реализуются определенные политические процессы (к примеру, российско-американские отношения в период президентства Дж. Буша, экономическое развитие страны в президентство В.В. Путина).

В.Е. Чиркин полагает, что термины «президентство» и «президентура» уместно использовать только применительно к коллегиальным и структурным формам, тогда как термин «президент» следует употреблять по отношению к единоличному главе государства в республике [1]. Значительно чаще употребляемый термин «институт президентства» заимствован политологией из юридических наук. Он может быть определен как совокупность устойчивых политико-правовых норм, упорядочивающих процесс формирования и функционирования президентской власти. В данном контексте под институтом президентства принято понимать набор формальных правил, в соответствии с которыми президент страны осуществляет свою деятельность. Заслуживает внимания и неоинституциональный подход, не ограничивающий изучение президентства нормативно-правовыми рамками данного явления. Сторонники неоинституционализма концентрируют внимание на неформальных полномочиях главы государства и сетевых механизмах его взаимодействия с элитами. С точки зрения С.Г. Паречинной, институт президентства должен рассматриваться политической наукой, прежде всего, как совокупность властных полномочий президента в системе государственного управления. Данные полномочия зависят как от конституционно-правовых норм, определяющих ключевые принципы реализации президентской власти, так и от конкретной практической деятельности главы государства [2]. Тем не менее, для более детального разграничения правового (институционального) и политологического (неоинституционального) подходов к интерпретации рассматриваемого феномена целесообразнее использовать понятие «президентализм».

Согласно Оксфордскому словарю, в своем первоначальном значении термин «президентализм» указывает на системные и практические аспекты президентского правления. Наиболее раннее его употребление восходит к тридцатым годам прошлого века. Зачастую понятием «президентализм» определяется такая форма правления, при которой глава исполнительной власти избирается посредством всенародного голосования на конкретный (фиксированный) срок исполнения полномочий. Специфической чертой президентализма с большой долей вероятности может считаться соблюдение принципа разделения законодательной и исполнительной властей: правительства и парламента. Мы полагаем, что соответствующий термин должен использоваться в более широком семантическом поле, нежели понятия «президентская форма правления» или «институт президентства» в его нормативно-правовом понимании. В сущности, президентализм представляет собой специфическую форму организации государственной власти, которая зиждется на принципе доминирования президента над легислатурами и правительством. Анализируя настоящий феномен, следует учитывать взаимообусловленность формальных и неформальных полномочий президента, а также его фактический статус в системе институтов государственной власти.

В сущности, президентализм характеризуется невозможностью четкого отнесения главы государства к той или иной ветви власти. Как правило, он рассматривается исследователями через призму теорий трансформации политических режимов. При этом авторов интересуют не столько преимущества конкретных систем правления, сколько их взаимосвязь и влияние на эволюцию политических институтов. В рамках транзитологической парадигмы президентализм рассматривается как механизм, обеспечивающий постепенный переход от диктатуры к демократии. Еще реже в научных источниках встречается понятие «президентура». Под ним обычно понимается конкретный срок полномочий соответствующего должностного лица, либо его резиденция. Так, в Республике Молдова термином «президентура» обозначается место, где глава государства осуществляет свою работу.

Выбор того или иного понятия из перечня схожих по смыслу формулировок «президентализм», «президентство», «президентура», «институт президентства» определяется рядом факторов. Во-первых, спецификой объекта, о котором идет речь; во-вторых, научным подходом, в рамках которого осуществляется исследование; в-третьих, локальными языковыми и политико-правовыми особенностями. Тем не менее, мы предлагаем под президентством в широком смысле слова понимать совокупность институционализированных норм и правил реализации президентской власти, включая ее формально-правовые (конституционные), неформальные и даже теневые аспекты. В свою очередь, развитие президентства может быть отождествлено с эволюцией соответствующего института, которая

выражается не только в изменении его правовых оснований, но и в постепенной трансформации сложившихся практик властвования. Подобной семантикой, например, наделяет данное понятие Д.А. Ежов, анализируя различные сценарии эволюции президентства в России [3].

Наряду с конкретным политическим институтом, под президентством может пониматься и специфическая форма (система) правления, отражающая актуальное соотношение сил парламента, правительства и, собственно, президента. М. Шугарт и Дж. Кэри классифицируют существующие формы правления на основе таких критериев, как «власть президента над правительством» и «степень независимости правительства от парламента». В рамках данного подхода они выделяют четыре «системы правления» [4]:

- 1) президентскую,
- 2) парламентско-президентскую,
- 3) премьер-президентскую,
- 4) парламентскую.

Вышеуказанные авторы предлагают также учитывать «законодательные» и «незаконодательные» полномочия главы государства. На основании комплексного политико-правового анализа президентских систем они предположили, что режимы с обширными законодательными полномочиями президента подвержены существенному количеству угроз. С точки зрения М. Шугарта и Дж. Кэри, слишком «сильное» президентство порождает конфликты между высшим должностным лицом страны и парламентом, ставя под удар всю политическую систему страны. Теоретические выкладки указанных авторов не находят практического подтверждения в современной России, где обе палаты Федерального Собрания демонстрируют высокий уровень поддержки В.В. Путина. За последние 10–15 лет в условиях российского президентализма не возникло ни одного значимого конфликта между главой государства и парламентом.

Американский политолог А. Лейпхарт, классифицируя существующие формы правления, использует такие критерии, как уровень доверия к правительству со стороны парламента, способ замещения должности главы исполнительной власти и степень внедрения принципов коллегиальности в работу правительства. Принимая во внимание данные критерии, он выделяет президентскую, парламентскую и шесть смешанных форм правления. По мнению А. Лейпхарта, реализация первой модели может привести к персонифицированию президентского поста, который постепенно начинает ассоциироваться с именем конкретного политического лидера [5]. Аналогичная мысль находит развитие в известной работе Х. Линца «Опасности президентства», положившей начало бурным дискуссиям о влиянии президентской формы правления на функционирование демократических институтов. Американский политолог утверждает, что в условиях жесткого президентализма высшее должностное лицо сочетает в себе

символические и реальные полномочия, что создает угрозу для стабильного воспроизводства политической системы. Кроме того, в данных обстоятельствах излишне обостряется конкурентная борьба за президентский пост, а также повышается вероятность взаимного блокирования решений президентом и парламентом, если в нем доминирует партия, оппозиционная главе государства [6].

Некоторые угрозы, перечисленные Х. Линцом, действительно, имеют место в период президентства Д. Трампа, находящегося в состоянии конфронтации с демократическим большинством в Конгрессе США. В январе 2019 года противоречия между президентом и парламентом даже привели к блокировке работы правительства страны («шатдаун» продлился более месяца). Тем не менее, «сложные взаимоотношения» Д. Трампа с американскими парламентариями объясняются не институциональной несостоятельностью президентализма, а его сугубо личной (весьма конфликтной) манерой реализации президентской власти и трансформациями электоральных предпочтений граждан США [7, 8]. При определенных обстоятельствах, вопреки сложившейся на Западе либеральной традиции, фактор персонификации президентской власти можно рассматривать как позитивный. В частности, он может способствовать росту доверия граждан к главе государства и сплочению общества вокруг фигуры национального лидера.

Еще один американский исследователь — Дж. Мак-Грегор — разделяет полномочия президента на три группы: политические, церемониальные и кадровые (возможность назначать и увольнять подчиненных) [9]. В свою очередь, Д. Фортин отмечает, что в расчет следует принимать лишь наиболее существенные полномочия (право вето, эксклюзивное право законодательной инициативы, возможность отправить правительство в отставку, право формирования кабинета министров, право роспуска парламента и т.д.) [10]. Указанный автор полагает, что сила президента заключается не в количестве (объеме), а в качестве (содержании) делегированных ему конституцией полномочий. Большой вклад в изучение президентских функций внес российский исследователь О.И. Зазнаев, который разработал десять критериев, позволяющих вычислить так называемый «индекс формы правления». На основе данного индекса можно установить степень предрасположенности политической системы к президентской или парламентской форме правления [11]. Учету подлежат такие полномочия главы государства, как назначение премьер-министра и других членов правительства, право законодательной инициативы, право вынести вотум недоверия правительству, право роспуска парламента и так далее.

Основная проблема индексного подхода к изучению президентства, на наш взгляд, заключается в его сугубо формальном характере. Так, во многих странах постсоветского пространства на первый план выходят не

конституционные полномочия президента, а авторитет и политическое влияние конкретных лиц, занимающих данный пост.

Североамериканские политологи Д. Ишияма и Р. Кеннеди посредством проведения ряда эмпирических исследований приходят к выводу о том, что воздействие президентализма на развитие демократических институтов и партийных систем несколько преувеличено. С их точки зрения, широкие полномочия Президента Российской Федерации не помешали формированию развитой партийной системы в стране, тогда как слабость института президентства, констатируемая на Украине, сочетается с неразвитой партийной системой и хаосом в органах законодательной власти [12]. Похожей позиции придерживается А.В. Лихтенштейн, по мнению которой президентализм создает разнонаправленные стимулы для динамического развития партийной системы, препятствуя становлению мощных политических партий, способных взять под контроль законодательный процесс [13].

Подобные выводы представляются нам не вполне обоснованными, поскольку вышеназванный автор не вполне адекватно оценивает роль Президента России в формировании современной партийной системы, основанной на естественном доминировании наиболее популярной политической партии в органах законодательной власти всех уровней. Полагаем, что наличие в стране сильного национального лидера, пользующегося поддержкой большинства граждан, неизбежно ведет к установлению гегемонии партии, с которой он ассоциируется.

С большой долей вероятности можно констатировать, что окончательного вывода в спорах о преимуществе президентской либо парламентской формы правления, в том числе для трансформирующихся режимов, на данный момент не существует. Сравнительно недавно возникло новое направление исследований, обусловленное стремительной «президентализацией» политики. В данном случае под «президентализацией» следует понимать сложный и многоплановый процесс, протекающий во многих демократических государствах мира, который представляет собой неуклонное укрепление президентской власти без институционального изменения формы правления. Данный процесс выражается в коренной трансформации принципов взаимодействия между органами власти и актуализации черт, свойственных «чистому» президентализму в условиях его формального отсутствия. Соответственно, усиление главы государства сопровождается укреплением его электоральной базы, возрастанием его независимости от legislatures и правительства в принятии решений, а также снижением ответственности правительства перед парламентом.

Весьма оригинальной и достойной внимания представляется нам «теория патронажного президентализма» Г. Хейла, в которой акцент сделан на цикличности колебаний между демократическими и авторитарными тенденциями развития института президентства [14]. Автор вводит концепт

«патронализма», понимая под ним наличие широких конституционных полномочий главы государства и высокую степень концентрации неформальной власти, основанной на патрон-клиентских отношениях, в руках президента. В рамках данной модели государство зиждется на сохранении президентской власти посредством морального и материального вознаграждения лояльных сторонников лидера, а также наказания его противников. По мнению российского исследователя П.Я. Фельдмана, клиентелизм (патрон-клиентские отношения) может рассматриваться не только как один из механизмов теневого представительства групповых интересов, но и как системообразующий принцип функционирования политических режимов [15, 16].

С точки зрения Г. Хейла, «патронализм» есть не что иное, как «социальный эквilibrium, где ключевым средством для достижения политических и экономических целей служит система личных поощрений и наказаний, распределяющихся по цепочке родственных связей и знакомств» [14, р. 28]. Соответственно, «высокопатронажными» могут считаться режимы, в которых неформальные связи и обязательства обретают главенствующее значение в процессе принятия властных решений. В подобных обществах зачастую наблюдаются прочные дружеские или семейные узы, пренебрежение нормами закона, коррупция, отсутствие технологического прогресса, кумовство, nepotизм и кронизм. При этом наиболее влиятельные политические сети концентрируют свои ресурсы вокруг одного патрона, наделяемого функциями арбитра. Так называемый конституционный президентализм предполагает фиксацию подобного положения в Основном законе страны. Основная проблема «патронажного президентства», с точки зрения американского исследователя, заключается в том, что оно делает невозможным цивилизованный и бесконфликтный транзит власти от президента к его потенциальному приемнику. Практический опыт свидетельствует о том, что опасения Хейла не всегда оказываются оправданными. Так, например, «высокопотронажный» режим Казахстана в 2019 году достаточно спокойно пережил транзит президентской власти от Н. Назарбаева к К.-Ж. Токаеву.

На постсоветском пространстве для описания политических режимов нередко используется термин «суперпрезидентализм». С. Фиш наделяет его следующими признаками:

- 1) органы исполнительной власти превосходят прочие органы власти по объему политических и материальных ресурсов;
- 2) президент контролирует большую часть распределительных функций государства;
- 3) парламент не имеет возможности отменить президентские указы и не может контролировать главу исполнительной власти;
- 4) по конституции вынесение импичмента президенту оказывается практически невозможным;

5) судебная система контролируется президентом и постепенно трансформируется в репрессивный механизм [17].

Либеральная западная традиция изучения мощных президентских режимов пронизана скептицизмом и даже страхом по отношению к последним. Ее сторонники полагают, что при наличии сверхпрезидентской системы равносторонний треугольник «президент — правительство — парламент» опасно деформируется. В руках главы государства концентрируются чрезвычайно широкие полномочия, которые не ограничиваются ни законом, ни парламентом, ни оппозицией, ни гражданским обществом. Легислатуры превращаются при этом в сугубо совещательные институты. Полагаем, что данные опасения объясняются, прежде всего идеологическими, а не объективными социально-политическими причинами. Следует признать, что тенденция к укреплению института президентства в ряде государств обусловлена их экономическими и политико-культурными особенностями, а также обострением внутри- и внешнеполитических угроз, парирование которых требует наличия жесткой вертикали президентской власти. Следовательно, формирование «суперпрезидентализма» для одних стран может быть злом, а для других — благом.

\* \* \*

В современный политологический дискурс постепенно входит понятие «неопатримониализм» возникшее на материале постколониального развития ряда африканских, латиноамериканских и постсоветских государств. Данный термин восходит к веберовскому пониманию патримониализма и султанства. М. Вебер отмечал, что патримониализм возникает, главным образом, в условиях традиционного господства, когда органы власти и армия оказываются под контролем одного «хозяина». На основе этого теоретического посыла возникла концепция «султанства» как одного из наиболее характерных типов недемократических режимов. В качестве основных его признаков можно выделить политический и экономический «монизм», а также манипулирование идеологическими штампами в целях возвеличивания правителя.

С нашей точки зрения, адаптированное к современным политическим реалиям веберовское понятие «патримониализм» обладает серьезным эвристическим потенциалом при интерпретации особенностей политического развития стран Азии, Африки и Латинской Америки. Ключевыми характеристиками неопатримониальной модели властвования являются формирование патрон-клиентских отношений между бюрократией и группами интересов; использование административного ресурса для подавления конкурентов; «замирание» социальных лифтов; клановый характер государственной кадровой политики.

Функция президента в неопатримониальных системах заключается в том, что он лично осуществляет распределение общественных ресур-

сов среди своего окружения, устанавливая формальные и неформальные «правила игры». При этом его власть опирается на собственный авторитет, массовую поддержку и патрон-клиентские практики. Он может волюнтаристским образом осуществлять назначение и смену региональных элит, контролировать ключевые позиции в административно-государственном аппарате, сохранять персональную лояльность руководителей силовых министерств и специальных служб. Посредством выстраивания разветвленных патронажных сетей подобный лидер обеспечивает себе поддержку со стороны групп давления (крупного бизнеса, религиозных институтов, массовых общественных организаций). Реализуя функцию главного патрона, президент выступает верховным посредником во внутриэлитных коммуникационных процессах и конфликтах.

Польский исследователь Р. Чахор делает вывод о воспроизводстве неопатримониальных режимов на постсоветском пространстве в рамках перехода от султанистского типа режимов к более плюралистическим формам [18]. Однако российский ученый Г.Л. Тульчинский полагает, что использование субъективных, оценочных категорий в парадигме неопатримониализма неизбежно ведет к тому, что явления, которые не укладываются в рамки данной концепции, воспринимаются как отклонения от некой «нормы» или «демократического стандарта» [19]. Выявление данных отклонений западными и российскими авторами влечет за собой выдвижение соответствующих рекомендаций по корректировке реальности в сторону демократизации. В свою очередь, осуществление подобных корректировок не всегда представляется уместным. Зачастую искусственная демократизация и либерализация режима «сверху» провоцирует ослабление государства и возникновение противоречий между властным курсом элиты и политической культурой масс.

\* \* \*

Очевидно, что разработанные западными (преимущественно, американскими) авторами теоретические конструкты не обладают всеобъемлющей универсальностью и нуждаются в эмпирической проверке, на которую могут уйти десятки лет. По крайней мере, ряд терминов, касающихся функционирования института президентства («патримониализм», «неопатримониализм», «суперпрезидентализм»), представляются нам слишком абстрактными, расплывчатыми и идеологически окрашенными. Их употребление в американском и европейском научном дискурсе применительно к России сопряжено с негативными коннотациями и историческими ассоциациями. Политические системы постсоветских стран до сих пор пребывают в стадии становления. Патерналистские традиции и сильные лидеры (президенты) при этом служат своего рода опорами для институционального строительства и выработки политических курсов как для правящих групп, так и для всего общества. Однако, определяющим

фактором эволюции политических систем в постсоветских державах, с нашей точки зрения, является специфика их экономического базиса, глубоко пропитанного государственно-монополистическими чертами.

Таким образом, при изучении тенденций и трансформаций президентства на постсоветском пространстве нужно отказаться от одномерных попыток объяснения всех институциональных изменений особенностями «политической культуры», «уникальной ментальностью» или «советским наследием». Необходимо перенести акценты на объяснение устойчивости президентализма через фундаментальные экономические критерии, а также некоторые положения элитологии, теории политических сетей и групп интересов. В любом случае, кажущаяся избыточность научных трудов, посвященных развитию института президентства в России, не должна препятствовать его дальнейшему политологическому анализу и осмыслению.

### Список литературы

1. Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. 240 с.
2. Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность. Мн.: ИСПИ, 2003. 163 с.
3. Ежов Д.А. Институт российского президентства: сценарии эволюции // Власть. № 6. 2012. С. 31–34.
4. Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 322 p.
5. Lijphart A. Constitutional Design for Divided Societies // Journal of Democracy. 2004. № 15. pp. 96–109.
6. Linz J. The Perils of Presidentialism // Journal of Democracy. Vol. 1. № 1. 1990. pp. 72–84.
7. Ежов Д.А. Тенденции трансформации электоральных предпочтений в западных демократиях // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7. № 1 (22). С. 308–310.
8. Электоральные процессы в России и Европе: новые практики, институты и технологии: коллективная монография (под общ. ред. М.Е. Родионовой, С.Ю. Белоконева, П.С. Селезнева, Д.А. Ежова). 2018. М.: КноРус. 344 с.
9. McGregor J. The Presidency in East Central Europe // RFR Research Report. 1994. № 2. pp. 12–16.
10. Fortin J. Measuring presidential powers: some pitfalls of aggregate measurement // International political science review. 2013. № 1. pp. 91–112.
11. Зазнаев О.И. Осмысление форм правления в зарубежной политической науке: новейшие дискуссии // Политическая наука. 2014. № 1. С. 10–33.
12. Ishiyama J., Kennedy R. Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia and Kyrgyzstan // Europe-Asia Studies. 2001. № 8. pp. 1177–1191.
13. Лихтенштейн А.В. Институциональные условия возникновения и функционирования «партий власти» в России и Украине: сравнительный анализ: дис. ... канд. полит. наук. М., 2003.

14. Hale H. 25 years after the USSR: what's gone wrong? // *Journal of Democracy*. 2016. Vol. 27. № 3. P. 24–35.
15. Фельдман П.Я. Лоббизм: теория и практика. М.: Горячая линия-Телеком, 2015. 120 с.
16. Фельдман П.Я. Лоббизм в системе социальных и политических институтов современной России // *Международные отношения*. 2014. № 3. С. 392–397.
17. Fish M.S. The Executive deception: superpresidentialism and the degradation of Russian politics // *Building the Russian State: institutional crisis and the quest democratic governance* / ed. by V. Sperling. Boulder, 2000. pp. 177–192.
18. Czachor R. Postradzieckie reżimy polityczne w perspektywie neopatrymonialnej: wstęp do badań. Wrocław, 2015. S. 261–262.
19. Тульчинский Г.Л. Объяснение в политической науке: конструктивизм vs позитивизм // *Публичная политика*. 2017. № 1. С. 76–98.