

**РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА В ФОРМИРОВАНИИ КОАЛИЦИЙ  
В ПОСТСОВЕТСКИХ ПОЛУПРЕЗИДЕНТСКИХ СИСТЕМАХ**

**У. И. Мовчан**

**Национальный институт стратегических исследований, г. Киев, Украина**

**A PRESIDENT'S ROLE IN THE FORMATION OF COALITIONS  
IN POST-SOVIET SEMIPRESIDENTIAL SYSTEMS**

**U. I. Movchan**

**National institute for strategic studies, Kyiv, Ukraine**

**Summary.** This article is dedicated to the definition of coalition presidential systems, as well as analysis of the mechanisms a president uses to form a majority in parliament. The article compares the formation of coalitions in presidential and parliamentary systems. Pork and coalition goods are the main informal practices which presidents use in Africa, Latin America and the Post-Soviet countries.

**Key words:** president; coalition presidentialism; pork; coalition goods.

На данном этапе литература по институциональному дизайну и демократизации получила новые направления. Так, дебаты относительно президентализма сильно изменились со времён его критики Х. Линцом. Можно разделить критику президентских систем на три этапа. Первый связан с классическим аргументом Линца о том, что парламентские системы функционируют лучше, чем президентские, особенно в молодых, несформированных демократиях. Х. Линц подчёркивает, что при президентализме конкурентная демократическая легитимация (когда президент и парламент избираются отдельно) ведёт к конфликту. Конфликт усиливается природой президентских выборов «победитель получает всё», двумерной природой президентских полномочий (президент представляет как государство, так и свою партию) и всей негибкостью системы (длительным и фиксированным сроком полномочий). Второй этап касается доводов С. Мейнверинга о том, что проблема состоит не в самом президентализме как таковом, а в сложности объединения президентализма с фрагментированной многопартийной системой [2, р. 3]. Он указывает на то, что президентские системы в целом меньше способствуют развитию демократии, чем парламентские системы, и их недостатки становятся ещё большими в условиях многопартийности [10, р. 858]. На третьем этапе аргумент относительно сложного сочетания президентской системы и многопартийности подвергся резкой критике со стороны учёных, которые доказывают, что президентализм может функционировать как парламентаризм: президенты способны строить стабильные многопартийные коалиции даже со слабоинституционализированными партийными системами [2, р. 3–4]. Таким образом, в последние годы некоторые из наиболее развитых достижений прошли под рубрикой, ставшей называться «коалиционное президентство», и этот концепт связан только с многопартийным президентским режимом.

Несмотря на тот факт, что коалиционный президентализм является характерной формой демократии в Латинской Америке, в литературе президентские коалиции получили намного меньше внимания, чем парламентские коалиции. Данный дисбаланс не является неожиданным, так как наиболее часто изучаемые президентские системы имеют однопартийные кабинеты. До третьей волны демократизации существовало только несколько примеров многопартийных президентских систем для построения данной теории. Хотя число данных случаев возросло в последние годы, особенно в Латинской Америке, несколько теоретических факторов препятствуют прямому переводу литературы по коалиционной политике в контекст президентализма. В президентских системах выживание правительства не зависит от вотума доверия парламента. Возьмём, например, теорию о формировании правительства и применим её к президентализму. Эта концепция применима только в случае формирования однопартийного кабинета, как в США, или может быть комплексным процессом переговоров, как

в многопартийных президентских демократиях в Латинской Америке, но, в конце концов, правительству не нужно иметь мандат от легислатуры для начала функционирования. Более серьёзное концептуальное несогласование возникает с окончанием срока полномочий правительства. В отличие от парламентских, в президентских системах кабинет обладает фиксированным сроком полномочий и отсутствием необходимости иметь вотум доверия, таким образом, настоящая политика происходит в период между формированием и отставкой, тогда, когда президенту, находящемуся в меньшинстве, обычно необходимо культивировать политическую поддержку двух или больше партий [8, p. 24].

Коалиционный президентализм – это стратегический ответ на институциональную дилемму сосуществования президента и фрагментированного многопартийного парламента. Идея о том, что прямо избранный президент может выступать коалиционным форматором, не была хорошо изучена исследователями демократических процессов 1980–1990-х годов, многие из которых ожидали, что многопартийные президентские режимы обречены на провал. Но даже, несмотря на то, что президент имеет меньше прямых механизмов, с помощью которых он может влиять на изменения в законодательстве, он способен конструировать эффективную и стабильную коалицию, как его коллеги в парламентских режимах [2, p. 3].

Фрагментация партийной системы не делает более сложным формирование коалиции с президентской системой. Стимулы для формирования коалиции в обеих системах остаются одинаковыми, но всё же есть разница, которая заключается в количестве возможных коалиций: при президентализме оно меньше, чем при парламентаризме. Когда президент выступает аутсайдером с небольшой поддержкой в парламенте, власть его партии возрастает благодаря тому, что его партия должна быть членом правительства [4, p. 165].

Коалиционный президентализм является ответом на проблему постоянного пребывания президента в меньшинстве, и он является единственным способом создания большинства в парламенте [8, p. 25].

Ключевым моментом в коалиционном президентализме выступает то, что президенты должны вести себя, как европейские премьер-министры. Президент обязан смоделировать многопартийный кабинет. В Бразилии широко известно, что коалиционное президентство стало лучшей практикой сотрудничества между исполнительной и законодательной ветвями власти при президентах Ф. Кардозо и Л. Сильва. Оба известны своими большими гетерогенными коалициями в Конгрессе. С 1995 года для президента стало привычным управлять альянсами, которые составляли более 70 % депутатов в нижней палате. Таким образом, парламентская коалиция не только больше обычного размера (это означает, что она имеет больше членов, чем нужно для принятия законов), но также несвязанная (партии, которые входят в альянс, находятся по разные стороны идеологического спектра). Увеличение размера коалиции безоговорочно отражает желание оппортунистических законодателей присоединиться к исполнительной власти, но также предусматривает, что президент ожидает недостатка партийной дисциплины или распада коалиции. Сверхразмерные и несвязанные коалиции выступают в качестве страхового полиса: их цель – защитить законодательную программу президента посредством различных форм политических сверхкомпенсаций.

Президент в коалиционной президентской системе сталкивается как минимум с тремя несвязанными компромиссами (trade-offs), касающиеся управления коалицией. Первый – это размер: президент должен решить, сколько партий он будет приглашать для участия в правительстве. Другой компромисс касается распределения идеологических предпочтений внутри коалиции. Президент может собрать однородный альянс с партиями, которые находятся по одну сторону спектра, правой или левой, или может выбрать гетерогенную коалицию партий из разных идеологических семей. Третий компромисс касается распределения власти между членами коалиции, которая понимается в терминах процента распределения портфелей кабинета, выделяемых каждой пропрезидентской партии. Кабинет может ранжироваться с более коалиционного (пропорционального) к более монополистическому (портфели находятся в руках одного или нескольких членов коалиции) [8, p. 26–27].

В парламентских демократиях, как правило, партии, которые присоединились к правящей коалиции, получают министерские портфели пропорционально их законодательному весу. В президентских системах глава правительства свободен относительно формирования кабинета и может назначать многопартийный кабинет, не основываясь на пропорциональном правиле [7, p. 49].

Президентские конституции предлагают главам исполнительной власти две основные стратегии: они пытаются достичь своих политических целей или посредством статуса (т. е. наличие пропрезидентского большинства), или через полномочия. Используя стратегию достижения политических целей через статус, президент даёт понять, что он готов принимать во внимание взгляды и интересы парламентариев. Прерогативы как главы исполнительной власти (все конституционные и параконституционные практики) позволяют президенту односторонне действовать с законодательной ветвью власти [6, p. 416].

Исследования показывают, что только президенты, партии которых занимают значительную долю мест в парламенте и идеологически близки к центру, вероятно, будут строить свою политику, основываясь на статусе, таким образом, формируя кабинет большинства и выбирая министров из числа членов партий-сторонников. Такой подход к выработке политики и формированию правительства значительно лучше, особенно для новых демократий, так как он увеличивает роль парламента и партий в политическом процессе [6, p. 436].

Но если президент имеет право выдавать указы и обладает сильным правом вето, то он будет пытаться сформировать кабинет из технократов и близких друзей, и распределить портфели менее справедливым образом. Так, хотя в краткосрочной перспективе назначения беспартийных министров может быть оптимальным для президента, в конечном счёте, выбор министров таким способом может отдалить партии и парламент, что является рискованным для политической стабильности [6, p. 437].

Можно рассматривать два различных подхода в объяснении, каким образом президент повышает дисциплину голосования и покупает дополнительные голоса, чтобы создать выигрывающую коалицию в многопартийной президентской системе. Такими являются поощрение (pork) и коалиционные блага (coalition goods). Первый подход признаёт, что успех многопартийного президентства, с фиксированным сроком и отсутствием вотума доверия, во многом зависит от того, что происходит в повседневной работе в течение конституционного срока полномочий президента. Президент использует особые преимущества на постоянной основе, чтобы преодолеть идеологическое сопротивление в создании законодательной поддержки. Таким образом, поощрение применяется для обмена голосов в многопартийной системе. Поскольку парламентарии хорошо вознаграждены, этот доступ к бюджетным ресурсам увеличивает вероятность политического выживания. Второй подход подчёркивает, что коалиционные блага, такие, как позиции в проправительственной коалиции и кабинете, являются стратегическими ресурсами, доступными президенту. Это подход изучает, как президент может конструировать коалицию и кабинет путём, который повышает поддержку в парламенте, даже со слабыми и недисциплинированными партиями. Президент более успешен в получении поддержки, когда при формировании кабинета большинства, он минимизирует представительство беспартийных министров и распределяет места в кабинете пропорционально между членами коалиции [9, p. 324–325]. Поощрение является эффективным дополнением к коалиционным благам, но также институциональные механизмы могут позволить ему служить в качестве субститута при построении парламентской поддержки. Подобная замена может быть особенно привлекательной, когда президенту нужно получить поддержку от сторонников или идеологических противников [9, p. 331].

Несмотря на то, что постсоветские страны в большинстве своём являются полупрезидентскими, в этих системах президенты обладают значительными формальными полномочиями, и многие исследователи переименовали их в суперпрезидентские. Суперпрезидентализм можно проинтерпретировать как формальное проявление неопартимонической системы. Слабость институциональных сдержек и противовесов характеризуется наследием советской политической культуры, которая позволила лидерам управлять с помощью патронажа и личной власти

[2, p. 10]. Страны бывшего Советского Союза находятся где-то посередине: неформальные институты были важными, но партийная власть стала одним из важных инструментов, которая позволила президентам управлять разделённым парламентом [2, p. 13]. Таким образом, не только президенты Латинской Америки сталкиваются с необходимостью формирования межпартийной коалиции, но также президенты постсоветский республик вынуждены находить механизмы построения многопартийных союзов (см. таблицу) [2, p. 7].

Пояснение о необходимости многопартийных коалиций в Латинской Америке, бывшем Советском Союзе и Африке

Регион/страна	Эффективное число партий в нижней палате	Число мест, занимаемых президентской партией (%)	Индекс необходимости коалиции
Латинская Америка			
Бразилия (2002)	7.81	18	64.04
Эквадор (2002)	6.71	25	50.33
Чили (2001)	5.08	8	46.73
Бывший Советский Союз			
Армения (2003)	5.27	25	39.52
Россия (1999)	4.51	16	37.88
Украина (2010)	3.30	40	19.80
Африка			
Кения (2002)	3.48	27	25.42
Бенин (2006)	3.89	42	22.56
Малави (2004)	3.11	41	18.35

В России на протяжении пребывания Б. Ельцина при власти, и первые годы президентства В. Путина, отсутствие пропрезидентского большинства в соединении с институциональным устройством, которое расплыло власть между многими партиями, сделало сложными переговоры и достижение консенсуса из-за множества вето-игроков в законодательном процессе. Сопутствующим эффектом стало то, что президенты вынуждены были формировать большое, сверхразмерное большинство, решая множество конфликтов, или же они прибегали к частому использованию своего права вето. Увеличение пропрезидентской партии при В. Путине изменило динамику взаимоотношений между исполнительной и законодательной ветвями власти и сделало законодательный процесс мажоритарным и исключаящим (ограничивающим). Это говорит о важности сильной пропрезидентской партии, которая влияет на распределение власти между президентом и парламентом в президентских системах. В таких странах, как Россия, со слабо развитой партийной системой, президентские партии являются жизненно важными для формирования парламентской поддержки [3, p. 451].

В Украине же Л. Кучма, столкнувшись с сильно фрагментированным парламентом, использовал бюджетные инструменты и патронаж для формирования большинства. В. Янукович в 2010 году использовал в большей мере параконституционные практики. У Партии регионов не было парламентского большинства, чтобы сформировать правящую коалицию. Президент имел несколько выходов: либо найти компромисс с оппозиционной партией/блоком (БЮТ (супербольшая коалиция) или Нашей Украиной (как это было де факто после подписания Универсала национального единства в 2006 году), либо назначить внеочередные парламентские выборы. Но такой шаг был слишком рискованным для Партии регионов. Вход новых игроков в президентскую кампанию (Сергей Тигипко и Арсений Яценюк) мог означать, что Партия регионов получит меньше голосов и процесс переговоров мог начаться заново после вновь избранного парламента. После сложных переговоров с Нашей Украиной, Партия регионов отклонила все эти возможные варианты. Спустя месяц после выборов Партия регионов с поддержкой двух небольших фракций – коммунистов и Блока Литвина – изменили законодательство относительно регламента, позволяя отдельным депутатам из других фракций присоединиться к правящей коалиции. Как результат, Партия регионов была способна создать новую коалицию из трёх партий и 16 перебежчиков из оппозиционных

фракций. Те, кто перешли с другой стороны, были мотивированы обещанием новых должностей или возможностями в бизнесе [5, р. 97–98].

В Киргизии К. Бакиев, будучи президентом, показал себя исполнительным и ответственным лидером. Он стабилизировал страну, пообещал бороться с коррупцией и улучшить инвестиционный климат, получив убедительную победу на президентских выборах, которая международными наблюдателями считалась свободной и справедливой. Однако после этого он отдал реформистских членов правительства, закрепил государственные посты за своими родственниками и близкими сторонниками, провёл конституционный референдум, который позволил ему сконцентрировать власть через правящую партию [1, р. 308]. Пример Киргизии показывает, что президент для формирования большинства использовал патронаж и партийную власть.

Президенты могут использовать различные инструменты власти, и комбинации инструментов, которые они выбирают, оказывают влияние на использование и силу других частей президентского набора инструментов. Президент предпочитает полагаться на сторонников и свои полномочия, так как разделение мест в кабинете, патронаж и подкуп стоят дорого [2, р. 14]. Как можно увидеть, В. Путин, В. Янукович, К. Бакиев укрепляли свои позиции с помощью сильных пропрезидентских партий, пытаясь минимизировать издержки на патронаж и доступ к бюджету.

Таким образом, дебаты относительно успешности президентских систем получили новый виток с изучением того, как президенты взаимодействуют с многопартийными коалициями, и какие инструменты используют для её формирования. Для того чтобы привлечь партии для создания большинства президент прибегает к неформальным практикам, таким, как «поощрения», коалиционные блага и патронаж. Отход от формальных институтов может привести к угрозе демократии. Поэтому необходимо понять, каким образом президент может максимально действовать в рамках своих полномочий.

#### Библиографический список

1. Bunce V., McFaul M., Stoner-Weiss K. Democracy and authoritarianism in the postcommunist world. – Cambridge; New York : Cambridge University Press, 2010. – 347 p.
2. Chaisty P., Cheeseman N., Power T. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective // Democratization. – 2012. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2012.710604#.UngWjfmma6c>.
3. Chaisty P. The Legislative Effects of Presidential Partisan Powers in Post-Communist Russia // Government and Opposition. – 2008. – Vol. 43. – № 3. – P. 424–53.
4. Cheibub J., Limongi F. Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered // Annual Review Political Science. – 2002. – № 5. – P. 151–179.
5. Haran O. From Viktor to Viktor: Democracy and Authoritarianism in Ukraine // Demokratizatsiya. – 2011. – № 19. – P. 93–110.
6. Neto O. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas // Comparative Political Studies. – 2006. – Vol. 39. – № 4. – P. 415–440.
7. Neto O. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil / O. Neto // Legislative Politics in Latin America edited by Scott Morgenstern. – 2002. – P. 48–78.
8. Power T. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy // Bulletin of Latin American Research. – 2010. – Vol. 29. – № 1. – P. 18–33.
9. Raile E., Pereira C., Power T. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime // Political Research Quarterly. – 2011. – Vol. 64. – № 2. – P. 323–334.
10. Мейнверінг С. Президентська система, багатопартійні системи і демократія: складне рівняння // Демократія : антологія. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 834–860.

© Мовчан У. И.