

Сколько власти у власти?

Полномочия российского президента в сравнительной перспективе.

Россия уже много лет как перестала быть диктаторским режимом, но до сих пор не стала полноценным демократическим государством. Один из самых главных вопросов, способных перевесить чашу весов в любую из сторон, касается объема полномочий и ограничений власти президента. С разной степенью активности, этот вопрос обсуждается еще с того момента, когда была принята действующая Конституция, то есть почти десять лет. Тем не менее, в обществе до сих пор нет согласия по этому вопросу.

Сторонники расширения власти президента утверждают, что существующие сейчас полномочия не позволяют эффективно выполнять стоящие перед ним исторические задачи. Популярный президент, избранный на основе общенародного волеизъявления, является основным гарантом реализации интересов всего общества. Соответственно, чем больше у него возможностей для реализации этих интересов, тем лучше. Даже если для этого нужно изменить Конституцию. История развитых демократий знает подобные примеры. В США, для преодоления последствий великой депрессии 30-х годов прошлого века, избиратели внесли поправку в свою Конституцию, позволившую Ф. Д. Рузвельту остаться президентом на третий срок. Французы, в период послевоенной разрухи, увеличили срок президентского правления генерала Де Голля до 7 лет.

Оппозиция и правого и левого толка выступает за ограничение власти президента. Что, мол, власти у него более чем достаточно. Идеологами этого направления являются не только коммунисты, но и многие либералы, которые рассматривают российскую систему как «суперпрезидентскую». В редком случае согласия между собой, они утверждают, что всесильный президент – это не гарантия, а, наоборот, угроза стабильному развитию общества и государства. Глава государства, чья власть не ограничена системой сдержек и противовесов, просто не способен противостоять соблазну использовать свои обширные полномочия для удовлетворения личных амбиций. Но даже если бы он смог преодолеть этот соблазн, добавляют некоторые, ни один рационально мыслящий человек не будет иметь достаточных оснований в это поверить. Как результат, общество никогда не сможет доверять государству, чей лидер не способен развеять фундаментальную неопределенность в мотивах своего поведения.

Несмотря на десятилетнюю историю этой дискуссии, до сих пор не прозвучал ответ на простой вопрос: сколько же власти у российского президента? Насколько ее больше или меньше по сравнению с лидерами других стран? Существует ли связь между концентрацией власти в руках президента и поступательным развитием общества?

Как в любой президентской системе, конституционные полномочия российского президента можно разделить на законодательные и исполнительные. Законодательные полномочия определяют то, насколько президент способен самостоятельно формировать законодательную базу страны. Одними из основных здесь являются права: а) издавать собственные указы; б) налагать вето на одобренные Думой законы; в) инициировать референдумы.

Исполнительные полномочия определяют то, насколько президент способен самостоятельно контролировать деятельность правительства. К таковым относятся права президента: а) формировать кабинет министров; б) отправлять кабинет в отставку; в) пренебрегать парламентским вотумом недоверия кабинету; г) распускать парламент. Чем больше у президента всех этих прав, тем более сильным он является по отношению к другим ветвям власти и политическим субъектам. Насколько велики эти полномочия у российского президента? Рассмотрим каждое из них по порядку.

ГОСУДАРСТВО - ЭТО Я (ПРАВО ИЗДАВАТЬ УКАЗЫ)

Президент России обладает значительной указной властью. Статья 90 Конституции РФ гласит «Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения», которые «не должны противоречить Конституции и федеральным законам». Суть этого полномочия - дать президенту возможность издавать нормативные акты без консультаций с парламентариями. В сравнении с полномочиями глав других стран, указная власть нашего президента шире, чем у большинства западных президентов, но уже, чем у лидеров восточных режимов (см. рис. 1).

Рис. 1. Указные полномочия президентов. (0 – отсутствие полномочия, 1 – значительные ограничения; 2 – минимальные ограничения; 3 – указы не должны противоречить законам; 4 – нет ограничений).



Источник: Конституции различных стран, расчеты авторов.

За два срока президент Ельцин подписал 5289 указов, многие из которых имели фундаментальный характер, заполняя собой пустоты в федеральном законодательстве. Исторически это объяснялось необходимостью придать экономическим реформам статус законности, несмотря на противодействие со стороны оппозиционного парламента.

Тем не менее, главным недостатком указного характера реформ была их несогласованность и слабая проработанность. Краткие указы оставляли для бюрократов огромное поле для действий по собственному усмотрению. В отсутствие политического контроля и ограничений законом, государственные чиновники стали настоящими вершителями судеб России. Возможность использования указов в собственных интересах стала благодатной почвой для роста коррупции. Как результат, «реформы по указу» оказались одинаково неэффективными и непопулярными.

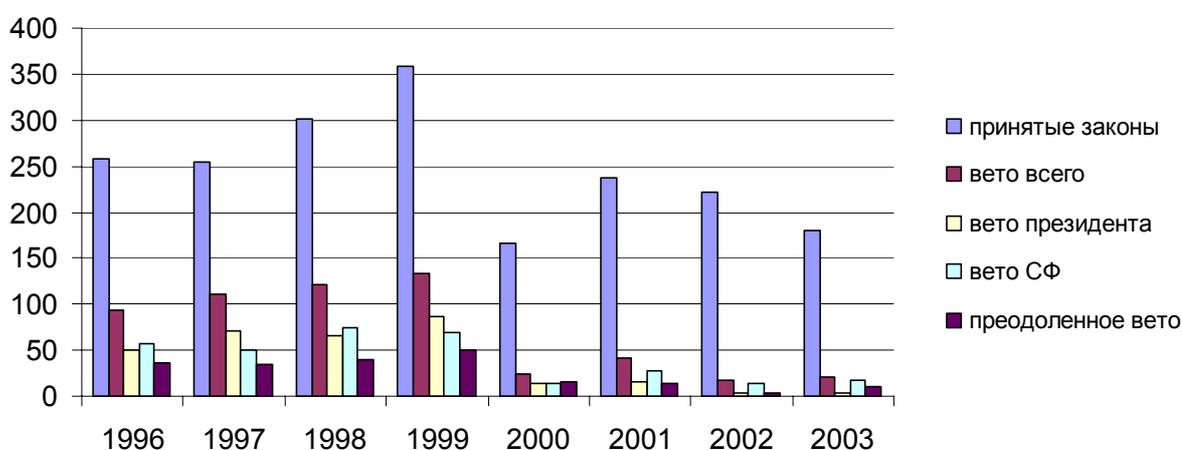
По сравнению с Ельциным, президент Путин, начиная с января 2000 года, подписал 3771 указ. Несмотря на большое число, указы нового президента не несли в себе радикальных изменений и часто касались административно-кадровых вопросов. С помощью указной власти, Путин смог значительно укрепить так называемую «вертикаль власти» на региональном и федеральном уровнях. С другой стороны, большинство запланированных реформ было проведено в виде законов благодаря поддержке пропрезидентских сил, которые были широко представлены в Государственной Думе.

ПРЕЗИДЕНТ ГОВОРИТ «НЕТ» (ПРАВО ВЕТО)

В большинстве стран, включая Россию, президенты имеют право налагать вето на законодательные акты парламента. Общенациональный характер мандата президента обеспечивает его в глазах избирателей равной (если не более высокой) легитимностью по сравнению с парламентом, чьи депутаты представляют лишь локальные интересы. Право вето, тем самым, позволяет президенту блокировать те законы, которые, по его мнению, не отвечают широким интересам избирателей, либо просто противоречат другим законам.

Разнообразие среди стран наблюдается лишь в возможностях преодоления вето президента. В большинстве случаев, вето президента может быть преодолено большинством в 2/3 парламентариев. Но в некоторых случаях, для преодоления вето достаточно и простого большинства.

Рис. 2. История использования права "вето" в России в 1996-2003 гг.



Источник: Государственная Дума (www.duma.gov.ru).

Борис Ельцин очень активно пользовался правом вето, эффективно блокируя попытки оппозиционной Думы принимать законы, которые шли вразрез с его видением курса реформ, либо противоречили Конституции (см. рис. 2). Владимир Путин значительно меньше пользовался этим правом по сравнению со своим предшественником. Как правило, он прибегал к нему лишь в тех исключительных случаях, когда лояльные ему депутаты не могли самостоятельно заблокировать принятие неприемлемого закона.

В России вето президента может быть преодолено 2/3 голосов депутатов Думы и Совета Федерации. На протяжении последних восьми лет сосуществования исполнительной и законодательной власти, в 204 случаях из 562, депутаты добивались успеха в преодолении вето (см. рисунок 2). Чтобы избежать преодоления своего вето, президент Ельцин иногда пользовался «карманным вето». Он просто оставлял без рассмотрения принятые законодательной властью законы не налагая на них вето. В июне 1998 года Дума даже приняла поправку в закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Согласно этой поправке, снималась необходимость ждать подписи президента перед опубликованием закона и вступлением его в силу. Эта инициатива думцев была немедленно отклонена Советом Федерации как противоречащая конституции. Тем не менее, накал страстей по этому поводу долго не утихал.

Несмотря на процессуальную трудность преодоления вето президента, Федеральное собрание иногда преодолевало вето, которые накладывались и первым и вторым президентами России. За последние восемь лет, оба президента использовали право вето 309 раз и, в среднем, около 38% наложенных вето были преодолены

депутатами Государственной Думы. Статистика показывает, что Владимир Путин использовал право вето 36 раз, в то время как его предшественник сказал свое «нет» 273 законам. Для сравнения, американский президент отклонил за тот же срок всего 24 закона, 4 из которых Конгресс смог отстоять.

УСЛЫШАТЬ ГЛАС НАРОДА (ПРАВО СОЗЫВАТЬ РЕФЕРЕНДУМ)

Президенты прибегают к референдуму, как правило, для того, чтобы подтвердить свой общенациональный мандат или провести закон, который не проходит через парламент. С другой стороны, парламент также использует плебисцит, обычно, в пику исполнительной власти. Так как решения референдума не могут быть оспорены или отменены, очень важно, кто обладает правом спрашивать мнения народа.

До сих пор в Российской Федерации прошли три федеральных референдума. Первые два – о сохранении Союза ССР (март 1991 г.) года и о доверии президенту Ельцину (апрель 1993 г.) – носили в целом консультативный характер. Их результат ни к чему не обязывал, так как не был оформлен законодательно. В первом случае, несмотря на то, что три четверти граждан поддержали сохранение СССР, чуда не произошло, и Союз развалился. Во втором случае, большинство населения выразило поддержку Ельцину и его социально-экономическому курсу, поддержав одновременно идею досрочных выборов народных депутатов. Тем не менее, Верховный Совет был разогнан в результате конфликта между президентом и депутатами в октябре 1993 года. Третий референдум – о проекте новой Конституции РФ – состоялся 12 декабря 1993 года. После того как 58,43 процента граждан поддержали инициативу президента по принятию новой Конституции, Российская Федерация стала жить по новым политическим правилам.

Право президента объявлять референдум встречается далеко не во всех президентских режимах. Единственным демократическим государством, где президент обладает неограниченной возможностью объявлять референдум, является Шри-Ланка. Среди стран постсоветского блока, румынский президент обладает максимальным правом самостоятельно инициировать референдум. С другой стороны, президент США такого права не имеет совсем, а во Франции, решение о проведении референдума принимается совместно президентом и правительством, или же, с одобрения двух третей депутатов парламента.

В России, после принятия конституционного закона «О референдуме», российский президент потерял право единолично созывать референдум. Согласно новым правилам, инициатива проведения референдума Российской Федерации принадлежит любому, кто способен собрать два миллиона подписей россиян, или же Конституционному Собранию в случае принятия новой конституции. Согласно поправкам, внесенным в закон 27 Сентября 2002 года, проведение референдумов запрещено в период общероссийских избирательных кампаний. С одной стороны, ограничение права объявлять референдум способствует уменьшению популизма со стороны власти. С другой стороны, сложность организации референдума сужает возможность избирателей для прямого волеизъявления по тем вопросам, по которым президент и парламент не могут найти общего решения.

Я ТЕБЯ ПОРОДИЛ...(ФОРМИРОВАНИЕ И ОТСТАВКА ПРАВИТЕЛЬСТВА)

Право назначать премьер-министра и других членов правительства является одной из главных прерогатив президента. Оно позволяет ему формировать курс правительства путем назначения необходимых кандидатов на все главные должности. Во многих странах Латинской Америки, конституция позволяет президенту формировать кабинет министров без консультаций с парламентом (Бразилия, Колумбия, Эквадор, Гватемала).

Но более распространен метод формирования кабинета по инициативе президента и при одобрении парламента. В США президент сам является главой кабинета, но все ключевые министры проходят процедуру слушаний в Конгрессе. В России, президент выдвигает кандидатуру главы правительства, которая утверждается Государственной Думой. Однако ни для кого не секрет, что премьер министр получает добро президента при назначении министров своего кабинета. Проблем у президента с формированием правительства в России не было, не считая осложнений при одобрении кандидатуры Егора Гайдара, еще при «старом режиме», и Виктора Черномырдина, после кризиса 1998 года. Более разнообразна история правительственных отставок. Президент Ельцин активно увольнял премьеров для усиления своих собственных позиций. С мая 1998 по август 1999 года, он отправил в отставку четырех премьер министров (см. рис. 3). И далеко не всегда премьерские отставки сопровождались рациональными объяснениями со стороны президента.

Рис. 3. Продолжительность полномочий премьер-министров.

Президент	Председатель правительства	Срок исполнения полномочий
Борис Ельцин	Виктор Черномырдин	14 декабря 1992 – 9 августа 1996 года
	Виктор Черномырдин	10 августа 1996 – 23 марта 1998 года
	Сергей Кириенко	24 апреля – 23 августа 1998 года
	Евгений Примаков	11 сентября 1998 года – 12 мая 1999 года
	Сергей Степашин	19 мая - 1999 года – 9 августа 1999 года
	Владимир Путин	16 августа 1999 года – 7 мая 2000 года
Владимир Путин	Михаил Касьянов	7 мая 2000 года – 24 февраля 2004 года
	Михаил Фрадков	5 марта 2004 – настоящее время

24 февраля Владимир Путин впервые использовал статью 117 Конституции РФ и отправил в отставку правительство Михаила Касьянова. Через две недели президент сформировал новое правительство, значительно сократив количество министерств. И в том и другом случае президент использовал свою конституционную власть. Официальная мотивировка смены правительства - предъявить избирателям новую команду президента, с которой президент идет на выборы. Президент дал понять, что он хочет диктовать свою повестку дня перед выборами, зафиксировав внимание избирателей на необходимости прийти и проголосовать за новую «команду».

Само по себе право президента уволить правительство не является индикатором непредсказуемости главы государства. Президент должен иметь возможность формировать и контролировать исполнительную власть. Поэтому, право президента отправить кабинет в отставку широко распространено среди президентских режимов. В большинстве стран, за исключением Австрии, Болгарии, Финляндии, Исландии, Ирландии и Румынии, президент самостоятельно и без объяснений причин может распускать кабинет министров. Во Франции, сходство с которой часто приписывают России, президент не имеет права распустить кабинет министров без заявления со стороны главы правительства.

В России, президент обладает неограниченным правом отправлять правительство в отставку. С другой стороны, Дума также обладает правом выразить вотум недоверия правительству. Рискую потерять работу по инициативе президента или Думы, правительство РФ оказывается между молотом и наковальней. Это вносит элемент неопределенности в работу кабинета министров, увеличивая шансы правительственного кризиса. Тем не менее, в нынешней ситуации, когда большинство мест парламента находятся под контролем пропрезидентской партии, вероятность подобного исхода минимальна.

На счету Владимира Путина пока один уволенный премьер и одно правительство. Тем не менее, схема, по которой министры лишились своих постов при Ельцине и при Путине - одна и та же. И Ельцин и Путин принимали решение единолично и без

предупреждения. Решению об отставке не предшествовали открытые для общественности дискуссии, или, по крайней мере, обсуждение в парламенте. По сути, решение президента Путина отправить правительство Касьянова в отставку носило все тот же «царственный» характер, было единоличным и неожиданным, мотивированным лишь видением самого президента и его близкого окружения.

ВОТУМ НЕДОВЕРИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВУ И ПРАВО РОСПУСКА ПАРЛАМЕНТА.

Одним из важных противовесов президентской власти над правительством является возможность выражения вотума недоверия правительству парламентом. Если парламент обладает широкими правами по вынесению вотума недоверия, после которого кабинет министров должен уйти в отставку, то президент теряет полноту контроля над правительством. Но если конституция позволяет президенту ограничить возможность парламента отправлять правительство в отставку, то баланс сил опять меняется в пользу президента.

Согласно статье 117 Конституции РФ, Госдума может отправить правительство в отставку путем двукратного выражения недоверия ему в течение трех месяцев. В таком случае, президент должен либо объявить об отставке Правительства либо распустить Госдуму. Опасность последнего исхода, т.е. роспуска Госдумы, является очевидным сдерживающим фактором в стремлении депутатов устроить членов правительства вотумом недоверия.

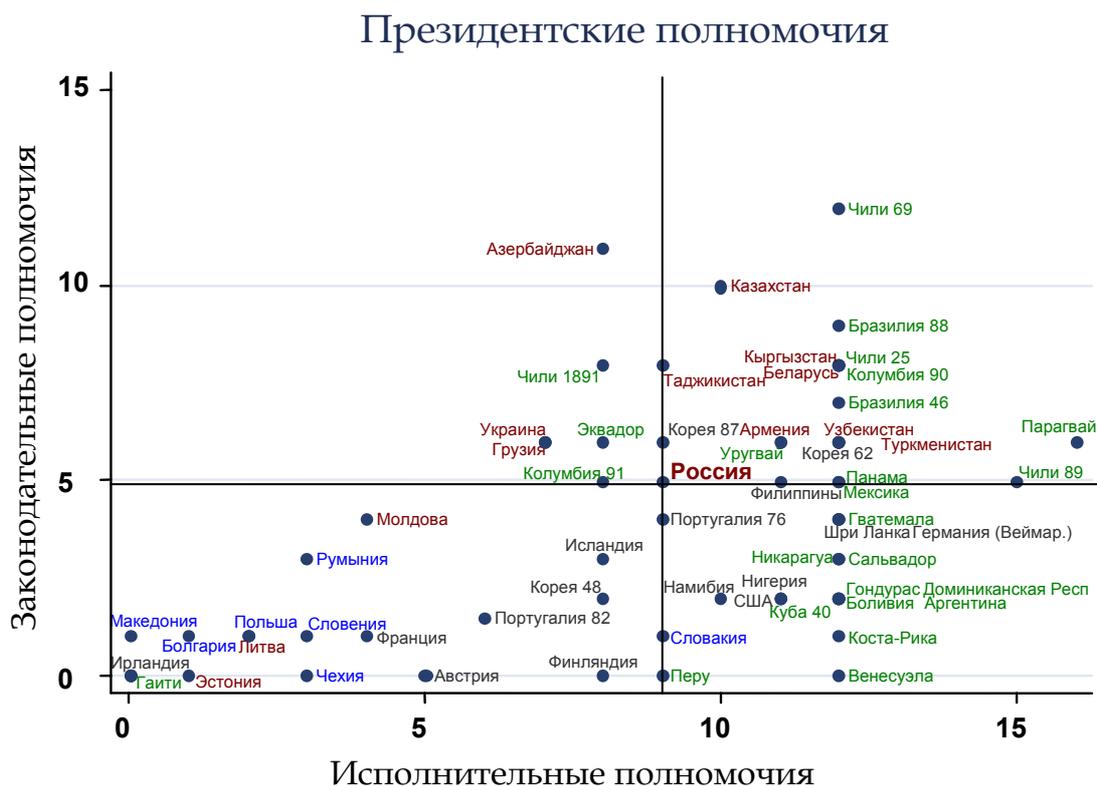
Трактовка последнего права – распустить парламент – неоднозначна. Одновременная и равная легитимность президента и парламента способна привести к конституционному тупику в случае противостояния ветвей власти. С одной стороны, право роспуска парламента дает возможность президенту распустить парламент, разрубить узел противостояния и избежать системного кризиса. С другой стороны, функционирование парламента под угрозой роспуска вряд ли можно назвать эффективным.

Для стабилизации ситуации, во многих странах существуют ограничения на использование президентом права роспуска парламента. Лишь в Аргентине, Австрии, Парагвае, Финляндии и Шри-Ланке право президента распустить парламент ничем не ограничено. В России, президент имеет право распустить Государственную Думу только в случае трехкратного отклонения последней кандидатуры на пост премьер министра. Президент Ельцин неоднократно угрожал Думе роспуском, чем добавил немало неопределенности в работу депутатов парламента. Сейчас ситуация другая. Имея конституционное большинство лояльных депутатов в парламенте, Владимир Путин не встретил никакого сопротивления при обсуждении кандидатуры Михаила Фрадкова на пост премьера.

УВИДЕТЬ ГРАНИЦЫ ВЛАСТИ

Если суммировать все законодательные и исполнительные полномочия президентов различных стран, то президентский режим России оказывается в опасной близости к режимам, судьба которых либо сложна, либо трагична. По объему президентских полномочий, всего 14 режимов стоят «выше» России, из которых 7 режимов перестали существовать. Оставшиеся 8 режимов представлены странами бывшего советского союза и Латинской Америки. По объему законодательных полномочий российский президент превосходит своих коллег в традиционно президентской Франции, Португалии, Колумбии и США. Те режимы, в которых президент обладает еще большей властью, чем президент России, можно назвать лишь номинально демократическими или вовсе авторитарными.

Рис. 4. Законодательные и исполнительные полномочия президентов (цифра напротив названий некоторых стран – год развала их политического режима).



Источник: Matthew Soberg Shugart, John M. Carey “Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics”(Cambridge University Press), Собственные расчеты авторов.

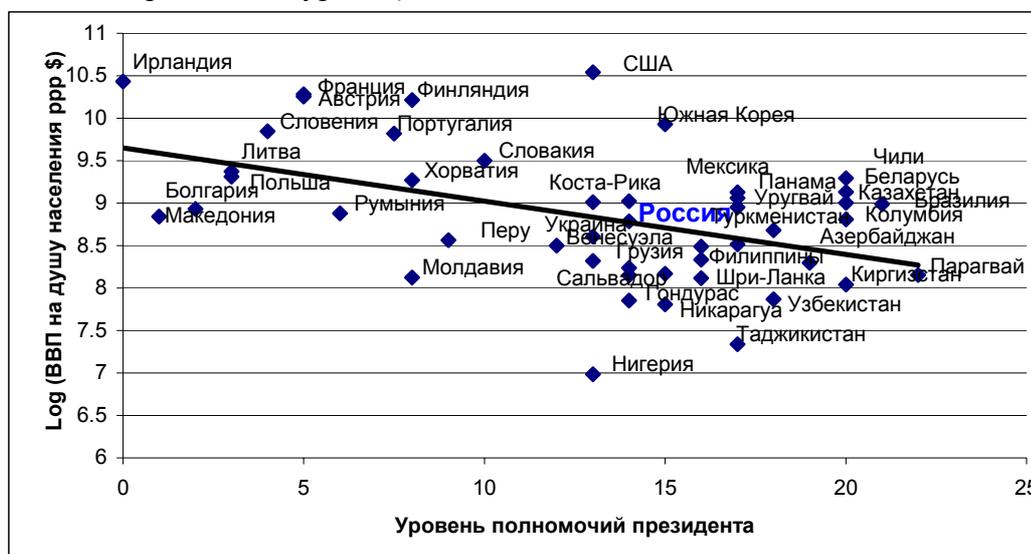
Если сравнить различные страны по объему власти их президентов и уровню национального дохода, то получается любопытная картина (см. Рис 5). Более богатые страны имеют, как правило, менее сильных президентов. Тогда как президенты с высокими конституционными полномочиями возглавляют в основном бедные страны. Похоже, власть и богатство плохо уживаются вместе. В этой картине, президент России находится где-то посередине: Конституция РФ делает его более сильным, чем большинство президентов богатых стран, но слабее, чем президенты бедных стран.

Широкие конституционные полномочия российского президента, несомненно, заставляют задуматься многих западных инвесторов, желающих вложить свои капиталы в Россию. Недавно, международное рейтинговое агентство «Standard&Poors» отказалось повышать корпоративные кредитные рейтинги российских компаний, ссылаясь на высокие «суверенные риски» России. По мнению агентства, российский бизнес слишком сильно зависит от действий политической власти, чьи непредсказуемые шаги значительно увеличивают риски инвестиций. Другими словами, инвесторы рассматривают всевластность президента как угрозу для стабильных и понятных «правил игры». Результатом является отказ от долгосрочных инвестиций в экономику России.

Лорд Актон однажды заметил, что власть развращает, а неограниченная власть развращает неограниченно. Кладбище мировой истории усеяно тираническими режимами, которые канули в лету как результат стремления их лидеров к неограниченной власти. Статистика подтверждает что, в сравнении с демократиями, диктатуры имели более короткую и насильственную жизнь. С каждым десятилетием, их становится все меньше и

меньше. Подобно динозаврам и мамонтам, они оказались обречены на вымирание в условиях конкуренции с демократическими системами.

Рис. 5. Полномочия президентов и уровень национального дохода (корреляция значима на однопроцентном уровне).



Парадокс тирании заключается в том, что неограниченность власти порождает ее собственное бессилие и, в исторической перспективе, распад режима. Выражаясь экономическими терминами, стремление к неограниченной власти несостоятельно во времени. Дело в том, что стабильность любой политической системы покоится на наличии кредита доверия, выдаваемого обществом власти. В отличие от слепой веры, возлагающей всю ответственность на личность, доверие предполагает разумные ожидания в отношении лидеров. Именно оно создает основной капитал, который в явных и неявных формах используется государством для финансирования своих нужд и долгов. А доверие, в свою очередь, воспроизводится только при наличии достоверной решимости со стороны власти к самоограничению и подотчетности в потреблении этого капитала. Не ограничивая себя в его рациональном использовании, тирания подрывает основы своего устойчивого развития. Поэтому живет, как правило, бедно и непродолжительно. Советский режим развалился не потому, что проиграл холодную войну, а потому что путем многочисленных лишений и репрессий он исчерпал возможность мотивировать людей к формированию национального богатства.

Неудивительно, ведь власть доходит до своего предела в тот момент, когда перестает его чувствовать.

Авторы- ведущие эксперты Института открытой экономики
www.openecon.ru