

## МІСЦЕ УРЯДОВИХ КАБІНЕТІВ У КОНТЕКСТІ СИСТЕМИ УНІФІКОВАНОЇ БІЛЬШОСТІ У РОСІЙСЬКОМУ НАПІВПРЕЗИДЕНТАЛІЗМІ (2000–2012 рр.)

© Бялоблоцький З., 2013

Проаналізовано урядові кабінети у контексті систем уніфікованої більшості у російському напівпрезиденталізмі у проміжку 2000–2012 рр. Визначено атрибути президент-парламентського напівпрезиденталізму у Росії. Проаналізовано формальні і фактичні патерни політичної системи Росії. Окреслено модель діархії.

*Ключові слова:* урядовий кабінет, напівпрезиденталізм, система уніфікованої більшості, дуалізм виконавчої влади, діархія, президент, парламент, партія.

## GOVERNMENTAL CABINETS IN THE CONTEXT OF UNIFIED MAJORITY SYSTEM OF RUSSIAN SEMI-PRESIDENTIALISM IN 2000-2012

© Bjaloblocki Z., 2013

The article is dedicated to the analysis of governmental cabinets in the context of unified majority system of Russian semi-presidentialism during 2000-2012. The author defines attributes of presidential-parliamentary semi-presidentialism in Russia as well as determines formal and factual patterns of political system in Russia, defines diarchy as a form of government.

*Key words:* cabinet, semi-presidentialism, unified majority system, executive dualism, government diarchy, president, parliament, party.

Російська Федерація, згідно з конституцією 1993 р., формально позиціонується як напів-президентська система президент-парламентського типу. Проте у політичному розвитку цієї країни необхідно виокремлювати щонайменше два періоди: 1) від 1993 до 1999 рр., коли застосовувались на практиці патерни систем розділеної більшості та розділеної меншості; 2) від 2000 р., коли превалюють патерни системи уніфікованої більшості. Безумовно, у цих двох фазах закладені різноманітні інституційні і політичні детермінанти. Проте вони здебільшого зводяться до співвідношення підтримки президента та прем'єр-міністра у парламенті, тобто до кореляції впливу президента та парламенту на процеси формування і відставок урядових кабінетів. У першому періоді таке співвідношення більшою мірою було неконсолідованим, – це означає, що не завжди було зрозуміло, хто здійснював превалюючий вплив на те, як розвивалась політична система Росії (президент Б. Єльцин дуже часто був у «неділових» відносинах із Державною Думою; також однією із причин цього була «висока фрагментація» нижньої/домінуючої палати російського парламенту і відсутність у парламенті чіткої пропрезидентської більшості). У другому періоді, після президентських виборів у 2000 р. і перемоги на них В. Путіна ситуація якісно змінилась. У межах цієї стадії президент незмінно спирається на підтримку більшості у парламенті, і внаслідок цього саме навколо президента відбувається консолідація російського напівпрезиденталізму.

Усвідомлюючи вагомість інституційної спадщини першої фази російського напівпрезиденталізму (до 2000 р. – це потребує окремого розгляду), пропонуємо політологічний аналіз місця урядових кабінетів у контексті системи уніфікованої більшості в проміжку 2000–2012 рр. Об'єктом дослідження постає політична система Росії у проміжку 2000–2012 рр., а предметом – урядові кабінети у контексті системи уніфікованої більшості у російському напівпрезиденталізмі у 2000–2012 рр. Аналіз здійснено з огляду на наукові доробки таких учених: А. Чандлера [1], Т. Колтон і С. Скач [2-5], С. Фіша [8], В. Гельмана [10], І. Гранкіка [11], Г. Хейла [12], О. Криштановської і С. Вайта [15],

П. Кубіцека [16], Е. Морган-Джонса і П. Шлейтер [20, 31], С. Перріша [23], О. Процика [24–26], Т. Ремінгтона [27, 28], К. Росса [29], Е. Шнайдера [32], О. Зазнаєва [35].

Пристаюючи до аналізу політичної системи Росії у проміжку 2000–2012 рр., ми повинні апелювати до формальних і фактичних атрибутів її інтерпретації і місця у ній інститутів президента та уряду. Формальні принципи викристалізовані у конституції 1993 р., згідно з якою бачимо, що в Росії встановлено дуже сильну виконавчу владу, для опису якої на практиці, починаючи з 2003 р., науковці доволі часто вживають термін «суперпрезидентська система» [4, 8, 15, 31, 35]. Це пов'язано із фактичним зростанням повноважень президента (що описується таким процесом, як президенціалізація), а також із неформальним послабленням впливу Державної Думи. Ця інституційна практика виявилась властивою для політичної системи Росії, починаючи ще із президентства Б. Єльцина. Проте у його епоху відбувалась не «консолідація впливу» навколо інституту президента, а умілий пошук сценаріїв «примирення» відмінних фрагментованих частин нижньої палати парламенту, що неформально посилювало повноваження саме очільника держави у ракурсі формування урядових кабінетів. І навіть попри те, що Державна Дума самостійно встановлює правила та регламент свого функціонування, а також формує комітети, починаючи від початку президентства В. Путіна, через зростання впливу партій, зокрема й таких, які позиціонувались як пропрезидентські, відбувається подальший процес «президенціалізації напівпрезидентської системи» у Росії. Тому, на нашу думку, обґрунтованим виглядає висновок, що Росію сьогодні слід називати «суперпрезидентським напівпрезиденталізмом» [5].

Тим не менше, динаміка розвитку російської політичної системи у проміжку 2000–2012 рр. не була одновекторною, саме тому вона потребує детального наукового аналізу, який ми здійснюватимемо у прив'язці до каденцій президентів. Адже саме вибори президента, згідно з конституцією 1993 р., є моментом ініціального відліку для формування нового урядового кабінету, – хоча парламент й має право висловити уряду вотум недовіри (чого у 2000–2012 рр. не відбувалось жодного разу).

У березні 2000 р., після відставки президента Б. Єльцина та парламентських виборів у 1999 р., в Росії відбулись дострокові вибори очільника держави. На них отримав перемогу В. Путін. У 2004 р. на чергових виборах він був переобраний на другий термін. Загалом в проміжку 2000–2008 рр. сталися важливі зміни у партійному житті країни. Внаслідок об'єднання політичних еліт навколо особи президента у 2000 р. сформовано першу в країні «протокоаліцію» на парламентському рівні. Колишні супротивники та ідеологічні вороги, у ракурсі президентства Б. Єльцина, змогли об'єднати зусилля проти впливу Комуністичної партії (КПРС<sup>1</sup>), яка у парламенті, за результатами виборів у 1999 р., отримала 25 % мандатів. Це зроблено задля підтримки президентської кандидатури М. Касьянова<sup>2</sup> у прем'єр-міністри та прослідковувалось в акті підписання угоди між фракціями Державної Думи («Єдність» (Y), «Вітчизна – Вся Росія» (OVR), «Російські регіони» (RR) та «Народні депутати» (ND)). Загалом було отримано підтримку 235 депутатів, котрі й становили більшість від складу (450 депутатів) нижньої палати парламенту (стало основою творення у грудні 2001 р. політичної партії «Єдина Росія» (ER) [13]).

Таблиця 1

### Результати виборів Державної Думи в Росії на 19 грудня 1999 р.<sup>3</sup> [13]

Партія	Мажоритарна система, №	Пропорційна система, %	Пропорційна система, №	Кількість мандатів, №
Комуністична партія РФ (KPRF)	46	24,29	67	113
«Єдність» (Y)	8	23,32	64	72
«Вітчизна – Вся Росія» (OVR)	30	13,33	37	67

<sup>1</sup> Всі аббревіатури партій/коаліцій для спрощення аналізу вирішено подавати латиною.

<sup>2</sup> Після відставки президента Б. Єльцина його обов'язки виконував В. Путін. На початку січня 2000 р. фактичну посаду прем'єра отримав М. Касьянов, до якого був використаний термін «координатор» уряду, хоч насправді він був першим віцепрем'єром. 17 травня 2000 р., після виборів президента Росії він обійняв посаду прем'єр-міністра у традиційному сенсі.

<sup>3</sup> До 2007 р. діяла змішана виборча система: 225 депутатів обирали за мажоритарною системою, а ще 225 депутатів – за пропорційною системою.

Продовження табл. 1

Партія	Мажоритарна система, №	Пропорційна система, %	Пропорційна система, №	Кількість мандатів, №
«Союз правих сил» (SPS)	5	8,52	24	29
Блок Жириновського (LDPR)	-	5,98	17	17
«Яблоко» (Yabloko)	5	5,93	16	21
Інші партії	25	-	-	25
Непартійні	106	-	-	106
Разом	225	81,37	225	450

Після цього був утворений фактично «напівтехнократичний» уряд, адже він спирався у своїй діяльності на умовну «коаліцію депутатських фракцій» і значна частина міністрів у кабінеті була непартійною<sup>4</sup>. Аналогічно (як результат відставки попереднього кабінету) був сформований уряд на чолі із М. Фрадковим. Композиція підтримки кабінету була змінена на підставі виборів до парламенту, які відбулися 7 грудня 2003 р. Внаслідок перемоги «Єдиної Росії» (ЕР) та через залучення підтримки окремих непартійних кандидатів був сформований технократичний уряд (партійних міністрів було шість). Після чергових президентських виборів у березні 2004 р. відбулось формально повторне утворення (адже цього вимагає конституція) уряду на чолі із М. Фрадковим, який існував у проміжку з 12 травня 2004 – по 12 вересня 2007 рр. в аналогічному складі. Останній уряд при президентові В. Путіні (у межах його послідовної двоетапної каденції у 2000–2008 рр.) був створений 14 вересня 2007 р. Фактично уряд складався із міністрів, котрі були представлені у попередньому кабінеті<sup>5</sup>. Очолив цей уряд В. Зубков. Усі уряди, які формувались у цей період, формально керувались прем'єр-міністрами, та на них колосальний вплив здійснював президент, який теж формально і в силу фактичної всенародної популярності та підтримки у парламенті перейняв на себе усю повноту влади у напівпрезидентській системі. Загалом же перелік урядових кабінетів у проміжку 2000–2008 рр., коли президентом Росії був двічі підряд В. Путін, виглядає так, як подано в табл. 2.

Таблиця 2

## Урядові кабінети в Росії, у проміжку 2000–2008 рр.

Президент	Прем'єр	Перебування при владі	Партія прем'єра	Конструкція міністерських посад
В. Путін 1 (2000–2004 рр.)	М. Касьянов	17.05.2000 – 24.02.2004	н/п	н/п+Y+OVR
	М. Фрадков 1	05.03.2004 – 07.05.2004	н/п	н/п+ER
В. Путін 2 (2004–2008 рр.)	М. Фрадков 2	12.05.2004 – 12.09.2007	н/п	н/п+ER
	В. Зубков	14.09.2007 – 07.05.2008	н/п	н/п+ER

Після президентських виборів 2 березня 2008 р. очільником держави обраний Д. Медведєв. В. Путіна призначено прем'єр-міністром Росії. Із цього моменту став розвиватись наступний етап напівпрезиденталізму в Росії (хоча й у межах системи уніфікованої більшості), який багато науковців означають по-різному («тандемна модель», «діархія» тощо). Урядовий кабінет сформований 8 травня 2008 р. Його специфіка полягала у тому, що формально на посаді прем'єр-міністра був партійний посадовець (посада прем'єр-міністра визначена як політична). Тому цей кабінет умовно можна розглядати як партійний уряд, але фактично він був технократичним.

<sup>4</sup> Напівтехнократичними називаємо кабінети, які частково сформовані партійними міністрами, а частково міністрами-технократами (наголос зроблено у бік технократичного методу, проте зовсім не партійного, адже в Росії використана практика формування урядів за наслідками впливу президентів; окрім того, самі президенти часто у своїх промовах апелюють до технократичного принципу формування кабінетів).

<sup>5</sup> У грудні 2007 р. проведено перші в країні парламентські вибори за пропорційною системою. За їх наслідками «Єдина Росія» (ЕР) отримала підтримку 64,30 % голосів виборців і дістала 315 мандатів, що було достатньо для формування однопартійного уряду. Проте раніше (у вересні 2007 р.) був сформований технократичний кабінет на чолі із В. Зубковим. Цікаво, що результати парламентських виборів до уваги взяті не були під час формування уряду В. Путіна у травні 2008 р. Було вирішено зберегти технократичний спосіб його формування, хоча кількість партійних міністрів була збільшена.

Усе це означає, що в Росії із 2008 р. почалось повернення до системи президент-урядової діархії, властивої у 1994–1999 рр., проте у чіткій структуризованій формі<sup>6</sup>. На нашу думку, неформально у Росії була реалізована збалансована (офіційними повноваженнями очільника держави й неофіційним впливом прем'єр-міністра) модель гібридного напівпрезиденталізму, яка частково нагадувала модель влади, яка діяла у 1991–1993 рр. У межах моделі відбувався поступовий перехід до «дієвої» системи стримувань та противаг, яка своїм результатом могла мати і формальне посилення позицій прем'єр-міністра. Свідченням цього був той факт, що владна партія («Єдина Росія», ER) перетворила Державну Думу у «фасадну структуру», яка виступала інструментом підтримки прем'єр-міністра. Баланс російського напівпрезиденталізму залежав від кореляції неформальних центрів впливу та інституційних механізмів реалізації влади президента. Посилення повноважень прем'єр-міністра – причина ініціювання інституційно-неінституційної дилеми, втіленої у «діархічному тандемі» центрів виконавчої влади (або ж дуалізмі виконавчої влади). Відкритим залишалось лише питання, як продовжиться розвиток відносин у цій площині та чи відбудуться інституційні зміни російської системи після обрання нового президента. Після того, як проведено парламентські (перемога «Єдиної Росії» – ER) у 2011 р. та президентські (перемога В. Путіна) у 2012 р. вибори, система розпочала позбавлятися елементів діархичності і повертатись до президент-парламентської моделі напівпрезиденталізму із превалюванням лише інституту президента.

Тим не менше, у політичній практиці російського напівпрезиденталізму події, які відбувались у 2008–2012 рр., були унікальними, а тому вимагають уточненого аналізу. У контексті оцінки періоду існування урядового кабінету В. Путіна варто зважати на вищевказану політологічну категорію – «дуалізм у системі виконавчої влади». Д. Медведєв узяв на себе функції нового президента, колишній президент В. Путін був призначений прем'єр-міністром. Беручи до уваги формат виконавчої влади і досвід відносин між президентом й прем'єр-міністром у часи президентства Б. Єльцина, можна було припускати, що тандем Путін-Медведєв міг бути приречений на провал на основі «конституційно вбудованої нестабільності». Багато наукових досліджень російської інституційної системи того часу доводили, що тандем був колосально ризикованим механізмом політичного розвитку та від нього потрібно було відмовлятися. Зокрема, Т. Ремінгтон показав, що Росія прийшла до «безпрецедентного та ризикованого інституційного експерименту» [28, с. 985].

Розподіл впливу та повноважень між президентом й прем'єром ґрунтувався на основі персонального впливу прем'єр-міністра, а теж конструкції підпорядкування та залежності, яка мала клієнталістський характер та була сформована ще напередодні президентських виборів 2012 р. Значною мірою внаслідок цього вдалось уникнути протистояння на формальному й неформальному рівнях у системі взаємовідносин «президент – прем'єр-міністр»<sup>7</sup>. В іншому випадку невідомо, як розвинулась би фактична диспозиція впливів (зображена у табл. 3) президента і прем'єр-міністра на подальший розвиток політичної системи Росії.

Таблиця 3

**Розподіл фактичного впливу та повноважень між президентом (Д. Медведєв) і прем'єр-міністром (В. Путін) у президент-парламентській Росії на 2011 р.<sup>8</sup>**

Індикатор впливу	Підтримка президента	Підтримка прем'єр-міністра
Парламент	Рада Федерації	Державна дума
Уряд	міністр юстиції	решта міністрів уряду
Адміністрація президента	голова адміністрації	решта членів адміністрації
Зовнішня політика	міністр закордонних справ	апарат уряду

<sup>6</sup> Загалом російський напівпрезиденталізм у проміжку 2000–2008 рр. скотився до комбінування таких елементів, як авторитаризм і залишки ліберальної стадії політичної трансформації. З цього приводу окремі дослідники називають Росію «беззаперечною авторитарною системою». Також щодо Росії використовують такі категорії для означення: «керована демократія», «змагальний авторитаризм», «делегативна демократія» тощо [3, 16, 21].

<sup>7</sup> Єдиним кандидатом на президентських виборах від партії «Єдина Росія» був визначений прем'єр-міністр В. Путін. Фактично це означало вирішення тандемної ситуації на користь В. Путіна.

<sup>8</sup> Формально президент Росії брав участь у заміщенні урядових посад: міністри закордонних справ, внутрішніх справ, оборони, юстиції, надзвичайних ситуацій, Федеральної Служби Безпеки, Служби Зовнішньої Розвідки тощо.

Продовження табл. 3

Індикатор впливу	Підтримка президента	Підтримка прем'єр-міністра
Оборонна політика	Рада Безпеки	Секретаріат Ради Безпеки
Слідчі органи	Генеральний прокурор	Слідчий комітет
Партії	–	"Єдина Росія"
Економіка	дрібні і середні корпорації	великі корпорації
Групи еліт	судді	силовики
Секретні служби	–	ФСБ
Політичні гасла	боротьба проти корупції	–
Соціальна база	середній клас	–

Базове питання, яке (як і у 90-х роках минулого століття) було властиве сучасній конституційній системі Росії, полягало у розмежуванні повноважень очільника держави і очільника уряду. У цьому плані виникла симетрія оцінювання нового глави держави або як регента, або як самостійної фігури, яка у перспективі визначатиме подальшу долю інституційної системи країни. Після того, як минуло більше чотирьох років із часу виборів у 2008 р., і були проведені чергові парламентські (результати яких відображено у табл. 4) та президентські вибори, доцільно зробити висновки про позиціонування впливу прем'єр-міністра у Росії.

Таблиця 4

#### Результати виборів Державної Думи в Росії на 4 грудня 2011 р.

Партія	Відсоток голосів, %	Кількість мандатів, №	Відсоток мандатів, %	Зміна кількості мандатів, №
«Єдина Росія» (ER)	49,32	238	52,88	- 77
Комуністична партія Російської Федерації (KPRF)	19,19	92	20,46	+35
«Справедлива Росія» (SR)	13,24	64	14,21	+26
Ліберально-демократична партія (LDPR)	11,67	56	12,45	+16
Разом	93,42	450	100,00	0

Безумовно, у конструкції кабінету В. Путін (прем'єр-міністр) був провідною фігурою. При цьому варто наголосити, що специфічною ознакою всієї попередньої системи влади у Росії був той факт, що там існував один реальний центр впливу – президент, якому значною мірою підпорядковувалися законодавча, виконавча та судова гілки влади. Відсутність (на практиці) традиційного розподілу гілок влади компенсовано за допомогою системи стримувань та противаг, даної кожній окремій владі по відношенню до суміжних центрів прийняття рішень. Прерогативою цього інструмента також постав президент – він був відповідальний за рівень політичної стабільності в країні. Для забезпечення стабільності сфери впливу були розподілені між політичними елітами, у кожній із яких існували власні інтереси. Саме тому президент Д. Медведєв потрапив у ситуацію, коли була сформована «конструкція системи влади» і відносин під іншу особу – В. Путіна. Більше того, харизматичний лідер В. Путін нікуди не подівся, адже він лише перемістився з одного інституту в інший. Разом із таким переміщенням не відбувалось руйнування системи попередніх клієнталістських і неформальних політичних зв'язків. Це означає, що попередній досвід президентства В. Путіна як харизматичного лідера не міг просто зникнути, бо це тягло б за собою занадто багато «невигідних» для політичних еліт наслідків.

Саме тому Д. Медведєву було складно сформулювати власну команду впливу у вже існуючій системі зв'язків. У 2008–2012 рр. таким системоутворювальним центром впливу виступав уряд в особі прем'єр-міністра В. Путіна. Саме тому неформально в Росії був реалізований збалансований (офіційними повноваженнями президента та неофіційним впливом прем'єра) зразок «гібридного» напівпрезиденталізму. А за результатами чергових (2012 р.) виборів відбулась подальша «рокіровка», проте за її наслідками та результатами попереднього інституційного впливу (2008–2012 рр.) повноваження президента у налагодженій системі зв'язків послабились, особливо, якщо взяти до уваги зменшення виборчої підтримки пропрезидентської партії:

Умовно систему політичної влади в Росії, починаючи з 2012 р., можна називати тандемом «інверсним» – хоча, безумовно, зрозуміло, що персональна популярність президента є значно вищою, ніж популярність прем'єр-міністра Д. Медведєва. Тим не менше, хоч пропрезидентська партія має однопартійну більшість у парламенті, та все ж більшість є мінімальною, особливо, з огляду на те, що інші парламентські партії часто позиціонують себе як «опозиційні до режиму В. Путіна». Це найбільше очевидно, із огляду на те, що партія «Єдина Росія» лише на 12 мандатів перевищує поріг більшості, який необхідний для затвердження кандидатури прем'єр-міністра, внесені президентом. З огляду на персональний вплив президента на владну партію, не виключено, що буде досягнуто у той чи інший момент розвитку домовленостей з опозиційною/ними партією/ями про формування коаліційного уряду. Гіпотетичний випадок формування коаліційного уряду здатний призвести до зниження/зменшення рівня неформальних повноважень президента на партійному/міжпартійному рівні. Проте така специфіка була не властивою для Росії з 2003 р., адже майже усі кабінети формувались за підтримки однопартійної більшості (табл. 5).

Таблиця 5

#### Урядові кабінети в Російській Федерації у проміжку 2000–2012 рр.

Президент	Прем'єр	Перебування при владі (роки)	Партія прем'єра	Конструкція розподілу міністерських посад
В. Путін 1 (2000–2004 рр.)	М. Касьянов	17.05.2000 – 24.02.2004	н/п	н/п+Y+OVR <sup>9</sup>
	М. Фрадков 1	05.03.2004 – 07.05.2004	н/п	н/п+ER
В. Путін 2 (2004–2008 рр.)	М. Фрадков 2	12.05.2004 – 12.09.2007	н/п	н/п+ER
	В. Зубков	14.09.2007 – 07.05.2008	н/п	н/п+ER
Д. Медведєв (2008–2012 рр.)	В. Путін 2	08.05.2008 – 07.05.2012	ER	н/п+ER
В. Путін 3 (2012 р. – діючий)	Д. Медведєв	08.05.2012 – діючий	ER	н/п+ER

Загалом ми отримуємо однозначний висновок про те, що Росія у проміжку 2000–2012 рр. розвивалась як напівпрезидентська система президент-парламентського типу, в якій формально була передбачена конструкція домінуючого лідерства очільника держави над очільником уряду, а також система уніфікованої більшості. Проте, з огляду на фактичні політичні події, цю систему варто деталізувати та таксономувати. Річ у тому, що практика розвитку напівпрезиденталізму у Росії у 2000–2012 рр., зокрема щодо ролі урядів, як демонструє розвиток політичних подій у різні періоди, була диференційованою стосовно участі різних політичних інститутів – парламенту, президента, прем'єр-міністра, урядового кабінету, партій тощо.

У цій ситуації, на нашу думку, варто звертатись насамперед до значення парламенту (нижньої палати). Політична композиція Державної Думи формально багато чим визначає характер відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади. Дума, в якій домінує опозиційна щодо президента більшість, може бути наділена резервом значного впливу на президентські ініціативи та повноваження (визначаючи силу його законодавчих важелів). Й, навпаки, у разі політичної симетрії, коли парламентська більшість підтримує президента, Дума може посилити повноваження президента [11]. Хоч ці сценарії повністю не є предметом нашого аналізу (перший сценарій помічено у період президентства Б. Єльцина, особливо в його другий термін (1996–1999 рр.)<sup>10</sup>, а другий – у період президентств В. Путіна і Д. Медведєва (хоча й у випадку другого значно меншою мірою) (2000–2012 рр.)<sup>11</sup>), та все ж вони деталізують «атрибути» російської політичної системи. У першому випадку вона була неконсолідованою, а в другому, – навпаки, консолідованою (бо функціонувала система уніфікованої більшості).

<sup>9</sup> Формально уряд М. Касьянова сформований за підтримки «парламентської протокоаліції». Проте, як зазначено вище, у 2001 р. на основі протокоаліції виникла партія «Єдина Росія» (ER). Тому підтримка у парламенті змістилась до єдиного фракційно-партійного агента.

<sup>10</sup> Президент стикався зі значним впливом опозиційної KPRF та інших парламентських груп.

<sup>11</sup> Президенти користувались підтримкою парламентської більшості.

З іншого боку, президент-парламентська напівпрезидентська система Росії (сильний президент та слабкий прем'єр) викликає суперечки, бо вона сформована у неконсолідованій демократії. А. Кройссант переконує, що модель «має дефекти у горизонтальній відповідальності, перевірці і балансі президентства» [6, с. 163]. А.Р. Елгі критикує напівпрезиденталізм найчастіше саме у відношенні щодо таких країн, у яких характерний баланс президентських та прем'єрських повноважень. У час, коли напівпрезиденталізм заперечується створенням потенціалу конфліктів поміж виконавчою й законодавчою владою, він нігілізується у Росії зі створення «потенціалу конфліктів» у виконавчій владі. У цій країні когабітація вважається формально унеможливленою: президент уповноважений розформувати парламент, якщо останній відхиляє президентську кандидатуру на посаду прем'єр-міністра. Із іншого боку, прем'єр-міністр та кабінет відповідальні як перед президентом, так й перед парламентською більшістю [33].

У російському президент-парламентаризмі сформувалась конструкція, коли президент зберігає вплив на звільнення прем'єр-міністра, тому взаємовідношення між президентом й прем'єр-міністром ієрархічні. До того ж прем'єр залишається відповідальним перед парламентом. У результаті між президентом і парламентом встановлюються «ділові міжінституційні відносини». Якщо парламент намагається призначити супротивника президента прем'єр-міністром, то тоді він ризикує бути відправленим у відставку президентом. Якщо президент намагається призначити прем'єром свого союзника, коли опонує законодавчій владі, то тоді законодавча влада, може звільнити (двічі не призначити) прем'єр-міністра.

Об'єднавши цю класифікацію (запропоновану Дж. Кері та М. Шугартом – про поділ напівпрезиденталізму на два види – прем'єр-президенталізм і президент-парламентаризм) із президентським повноваженням на розпуск парламенту, ми отримаємо типи напівпрезиденталізму, спільною ознакою яких вважається здатність законодавчої влади звільняти прем'єр-міністра й уряд. Для Росії тут характерним є варіант президент-парламентаризму з повноваженнями президента на звільнення прем'єра і кабінету, а також на відставку парламенту.

Цікаво те, що у Росії вотум недовіри не має миттєвої дії. Коли його повторено протягом 3 місяців, президент має вибір: прийняти відставку урядового кабінету і призначити нового очільника уряду чи зберегти чинний урядовий кабінет, і протягом 4 місяців призначити нові парламентські вибори (за ст. 117 Конституції). Зі слів Е. Моргана-Джонса і П. Шлейтер, російська конфігурація влади індукує ідеї переговорів, пов'язаних із «виборчими очікуваннями», та «зміцнює найбільше авторитет недавно обраної гілки влади» [20, с. 145]<sup>12</sup>.

Із іншого боку, у випадку Росії (а це найпомітніше, починаючи із 2008 р.) прем'єр-міністр може фактично бути наділений більшими повноваженнями, аніж це передбачає Конституція. Повноваження можуть проявити себе у разі зміни неформальних правил співвідношення провладних клієнталістських груп. Проте це не анулює висновку про те, що в Росії реалізований президент-парламентаризм. Просто тут складається така практика, що фактично у проміжку 2000–2008 рр. ми маємо справу з президенталізмом (це «на 2/3 президентська система», на думку М. Моммсен [19]). Й лише період з 2008 р. оцінюємо як зміщення російської системи до фактичного й формального президент-парламентаризму. Це довів розподіл впливів президента Д. Медведєва та прем'єра В. Путіна, проаналізований Е. Шнайдером [32]. Крім того, у 2012 р. (після обрання президентом Росії вже втретє В. Путіна) значною мірою відбулось повернення до моделі, яка була властивою у проміжку до 2008 р. (хоча меншою мірою, адже «Єдина Росія» у парламенті вже не користується таким значним впливом, як до парламентських виборів 2011 р., але персональний електоральний вплив В. Путіна залишається й досі дуже великим).

Загалом система повноважень російського прем'єр-міністра, отримана через оцінювання Конституції 1993 р. (у контексті її фактичної реалізації у конкретному проміжку 2000–2012 рр.), а також із проведеного нами крос-порівняльного зіставлення впливів інших центрів влади, доводить, що у Росії реалізована одна із найбільш «пропрезидентських» система в країнах Східної Європи.

<sup>12</sup> В аналогічний спосіб можна довести, що існувала симетрія парламентських/президентських повноважень щодо уряду в Україні після прийняття Конституції у 1996 р. [26] та повернення до неї у 2010 р.

При цьому вона відрізняється від президенталізму тільки «реалізацією механізмів», через які притаманні системі інституційні тупики потенційно можуть бути вирішені шляхом «мовчазної згоди президента» стосовно урядового кабінету, який користується довірою парламенту, або шляхом дострокових виборів останнього. Прийнятним є висновок, що російська система працює більше за «президентською логікою», адже очільник держави наділений великими важелями впливу на урядовий кабінет. Окрім того, президент є важливою фігурою у процесі законотворчості: очільник держави у цій країні наділений широкими повноваженнями видавання указів, а також правом вето, яке, зі слів С. Перріша [23], Т. Ремінгтона [27] та А. Чандлера [1], важко подолати.

Слабкість російського прем'єр-міністра можна пояснювати ступенем розвитку партійної системи, а також оцінюванням того, наскільки посада прем'єр-міністра є політичною. У Росії прем'єр-міністр, як і уряд, є посадою технократичною, тому його вплив іманентно знижується. Внаслідок цього В. Путін у 2008 р., враховуючи необхідність посилення ваги інституту очільника уряду, вдався до механізму частково партійного способу формування урядового кабінету. У контексті, коли парламентські партії є більш клієнталістськими, президент-парламентська модель торгу щодо урядового кабінету і посади прем'єр-міністра набуває ознак партикулярних вчинків, які властиві справжнім президентським системам зі слабкими партіями. Всенародно обраний та потужний президент компенсує, зі слів Дж. Сарторі [30], відсутність добре інституціоналізованих партій, функції парламентської/напівпрезидентської системи. Тому перехід таких країн, як Росія, до прем'єр-президентської системи, коли президент позбавлений права вибору прем'єр-міністра, є доволі «критичним» варіантом розвитку подій, що становить ризиковану ситуацію, бо в країні не існує міцних партій у демократичному розумінні.

Особливістю партійного розвитку Росії вважається й той момент, що в країні офіційно було зареєстровано, за даними на 25 червня 2011 р., сім партій. Йдеться про «Єдину Росію» (ER), «Справедливу Росію» (SR), Комуністичну партію Російської Федерації (KPRF), Ліберально-демократичну партію (LDPR), партію «Патріотів Росії» (PR), партію «Праве діло» (PD) та Російську об'єднану демократичну партію «Яблоко» (Yabloko). Після парламентських виборів, які відбулись у 2011 р., дозволено було зареєструвати ще щонайменше 28 політичних партій, але на політичний плюралізм це не вплинуло, адже жодна із них не є репрезентована у російському парламенті (принаймні у його провідній нижній палаті).

Скорочення кількості партій у Росії збіглося із прискоренням тенденцій щодо авторитаризації політичного режиму у проміжку 2000–2008 рр.<sup>13</sup>. Скорочення рівня політичного плюралізму вплинуло на розвиток й клієнталістських преференцій та позиціонування ролей президента й прем'єр-міністра. Окрім того, варто наголосити, що в Росії, як і у більшості країн Східної Європи, в яких домінує логіка формування непартійних урядів, партії фактично не позиціонувались, на думку Дж. Тсебеліса, як «вето-актори». Вони не могли формально, через формування партійних урядів, впливати на те, як розвиватиметься політичний процес у разі, наприклад, виходу партії із гіпотетичної урядової коаліції, як це існує фактично в усіх країнах Західної і Центральної Європи. Окрім того, варто наголосити, що в Росії фактично сформована партійна система з домінуючою партією [34]. А це за умови врахування інших «режимних» характеристик дає змогу трактувати систему Росії змагальним авторитаризмом. Схожий висновок був підтверджений Т. Колтоном та С. Скач [2], С. Левіцькі та Л. Веєм [17, 18], Х. Оверслутом та Р. Верхеулом [22], В. Гельманом [10] та ін.

У випадку Росії, як це показує досвід, прем'єр відіграє субординаційну роль, імплементуючи політичний курс, визначений президентом. Тому позиція прем'єр-міністра зазнає істотних втрат. Система технічного функціоналізму прем'єра та міністрів у Росії обмежує вплив останніх на політичний процес. Крім того, у цій країні реалізовано надто багато бюрократичних структур влади при президентові, на які покладено частину функцій, які насамперед повинні належати прем'єру та уряду (йдеться про такі структури: Рада Безпеки, Рада зовнішньої політики, Адміністрація

<sup>13</sup> Скорочення кількості партій свідчить про неплюралістичний формат розвитку російської політичної системи. Річ у тому, що за станом на 2005–2006 рр. в країні було офіційно зареєстровано 35 партій. Але вже за станом на 26 жовтня 2006 р. перереєстрацію пройшли лише 19 партій. Згідно з даними на 20 серпня 2008 р., кількість партій ще більше скоротилась – до 15. У 2008 р. припинило діяльність п'ять партій, а в проміжку 2009 р. – ще сім.



президента, Рада президента, Державна Рада). Це успадковано від радянського досвіду, оскільки й раніше уряд був на других ролях після правлячої Комуністичної партії Радянського Союзу.

Загалом же у російській науковій та політичній конституційній термінології використовують кілька термінів, які описують діяльність уряду: по-перше, це є власне кабінет міністрів як колегіальний орган у складі, як показує досвід, від 15 до 40 членів, який проводить регулярні засідання та приймає колективні рішення (у такому контексті уряд розуміють у конституції; структура піддається регулярній відставці після кожних президентських виборів)<sup>14</sup>; по-друге, «білий дім» – як служба, яка є розміщена у будівлі уряду (Кабінету міністрів) – це прем'єр-міністр і його заступники, секретарі, апарат уряду, урядові комісії та ради; по-третє, – це система виконавчої влади – повна сукупність виконавчих і урядових органів влади – органи при уряді (інспекції, центри, управління), організації при уряді (інститути, академії, інформаційні агенції), федеральні органи виконавчої влади (від 15 до 28 міністерств, 40 державних комітетів/служб), представництва деяких міністерств/служб у суб'єктах федерації (діяльність цих структур залежить від рішень Кабінету міністрів, який одноосібно відповідальний за призначення і звільнення з посад службовців у межах системи виконавчої влади).

Прем'єр-міністр лімітований у ході призначення персонального складу уряду. Йому, згідно зі ст. 112 Конституції РФ, відведений тиждень часу на представлення очільнику держави пропозиції про структуру федеральних органів виконавчої влади. У цьому випадку йдеться про посади заступників прем'єр-міністра та галузевих й федеральних міністрів. Цікавим є той факт, що парламент не бере жодної участі у формуванні персонального складу кабінету. Саме це наближає Росію до чистого президенталізму (та, крім того, ситуація посилюється моментом, що очільник держави має право скасовувати рішення прем'єр-міністра й акти уряду).

Апелювання до досвіду зіставлення позицій президента й прем'єр-міністра у Росії дає змогу зробити такий висновок, що у російській «схемі співвідношення посад» у 2000–2012 рр. зібрано три базові конструкції (або фази): 1) 2000–2008 рр. – президент-парламентська модель напівпрезиденталізму на підставі безапеляційного превалювання президента у політичному процесі, з сильною (рецентралізованою) вертикаллю його влади<sup>15</sup>; 2) 2008–2012 рр. – як збалансовано-дифузна («тандемна») модель напівпрезидентського президент-парламентського формату<sup>16</sup>; 3) від 2012 р. (після обрання президентом Росії втретє В. Путіна) система знову таки наблизилась до президент-парламентської моделі напівпрезиденталізму із домінацією президента. Загалом же формально у

---

<sup>14</sup> Кабінет міністрів Росії (формально уряд Російської Федерації) здійснює виконавчу владу. Він складається з очільника уряду (прем'єр-міністра), заступників очільника уряду (віце-прем'єрів), а також федеральних міністрів (ст. 110). Прем'єр-міністра призначає президент Росії за згодою Думи (верхня палата до цього акту не має відношення). При цьому пропозицію про кандидатуру прем'єр-міністра вносять не пізніше двох тижнів після вступу на посаду нового президента чи після відставки уряду або ж протягом тижня із дня відхилення кандидатури Думою. Нижня палата лімітована у часі розгляду кандидатури президента на посаду очільника уряду (дається максимум тиждень). У випадку триразового відхилення запропонованих кандидатур президент призначає прем'єр-міністра, розпускає палату та призначає нові парламентські вибори. Цікавим є факт, що президент може пропонувати одну й ту саму кандидатуру тричі. Формально цей факт означає, що у формуванні уряду парламент підпорядкований президенту на користь президент-парламентаризму. Кабінет видає постанови і розпорядження, які обов'язкові до виконання. У разі їх суперечностей Конституції, федеральним законам та указам президента, вони можуть бути скасовані президентом. Виразною ознакою президент-парламентаризму є той факт, що уряд складає свої повноваження перед новообраним очільником держави (ст. 116). Крім того, уряд може подати у відставку, яка приймається або відхиляється президентом.

<sup>15</sup> Політика відновлення вертикалі влади В. Путіна (вертикаль влади була частково втрачена за часів Б. Сльцина) стала відповіддю на існуючі проблеми. Ставши президентом, В. Путін розпочав комплексні заходи з централізації: створено сім федеральних округів, реформа Ради Федерації, введено право президента звільняти губернаторів, а також розпустити регіональні законодавчі ради. Після трагедії у Беслані, адміністрація В. Путіна застосувала новий захід: пряме призначення регіональних губернаторів внаслідок затвердження їх регіональними законодавчими органами [29]. Тому навіть рецентралізована влада адміністрації В. Путіна могла проникати на регіональний рівень. Тим не менше, партія, навіть партія влади, яка запроваджена зверху, може вкоренитись у суспільстві теоретично. Розвиток правлячої партії тут вписується у процес стабілізації напівпрезидентської республіки [24]. За часів В. Путіна правляча діяльність була більш-менш рутинною справою, президент і уряд стали взаємопов'язані тісніше, ніж раніше. Чимало політично орієнтованих президентських указів, які видані за Б. Сльцина, в обхід уряду та парламенту, стали не такою традиційною практикою в епоху В. Путіна.

<sup>16</sup> Тандем «Путін-Медведев» на етапі розвитку напівпрезиденталізму був реальністю. Саме стабільність спричинила тандем, а не навпаки [15, 25].

2000–2012 рр. властивою є президент-парламентська схема напівпрезиденталізму, визначальним у якій формально/фактично був очільник держави.

Грунтуючись на фактологічному вимірі процесів у проміжку 2000–2012 рр., доводиться підтверджувати раніше заявлений (в ідеях С. Скач та Т. Колтон [5]) й згаданий у нашому дослідженні ракурс трактування політичної системи у Росії як «суперпрезидентської напівпрезидентської системи». У плані поєднання системи з федеративним устроєм у Росії, доводиться, за словами І. Габдрафікова та Г. Хейла [9, 12], говорити про «патронімічний президенталізм». Патронімічне президентство – термін, який належить до системи управління, де президент, який обирається безпосередньо громадянами на основі прямого вибору, є значно потужнішим, ніж інші державні інститути через такі характеристики: конституція делегує президенту значно більше повноважень, ніж іншим органам влади, зокрема парламенту і судам; влада президента ґрунтується не лише на формально передбачених повноваженнях, а на патрон-клієнталістських відносинах у країні. Тим не менше, паралельно це має своїм висновком ідею про складність позиціонування російського випадку. Зокрема, його фактологічно можна вести від президентства (тоді Росія наближається до президенталізму) або розглядати випадок цієї країни як унікальний.

Отже, формуючи висновок на основі аналізу Конституції, варто зазначити, що попри виокремлення у 2000–2012 рр. кількох сценаріїв розвитку політичної системи у Росії, вони, за методологією порівняння виконавчо-законодавчих відносин А. Лейпхарта, були реалізовані у площині напівпрезиденталізму з превалюванням президента [14]. За класифікацією Р. Елгі, в основі якої зосереджено критерій влади президента та прем'єр-міністра, а також прив'язка до демократичного транзиту (при цьому до уваги було взято не модель влади/лідерства, але її постійність та мінливість), Росія становить систему домінуючого лідерства за типом президентської моделі, де президент домінує над прем'єр-міністром [7, с. 282–286]. Усе це вказує на те, що напівпрезидентська система здатна інституційно зміщуватись на підставі політичних преференцій ключових акторів.

1. Chandler A. *Presidential Veto Power in Post-Communist Russia: 1994–1998* / Andrea Chandler // *Canadian Journal of Political Science*. – 2001. – Vol. 34. – No. 3. – P. 487–516. 2. Colton T.A. *Fresh Look at Semi-presidentialism: The Russian Predicament* / Timothy Colton, Cindy Skach // *Journal of Democracy*. – 2005. – Vol. 16. – No. 3. – P. 113–126. 3. Colton T. *Popular choice and managed democracy: the Russian elections of 1999 and 2000* / Timothy Colton, Michael McFaul. – Brookings Institution Press, 2003. – 317 p. 4. Colton T. *Superpresidentialism and Russia's Backward State* / Timothy Colton // *Post-Soviet Affairs*. – 1995. – Vol. 11. – No. 2. – P. 144–148. 5. Colton T. *Semi-Presidentialism in Russia and Post-Communist Europe: Ameliorating or Aggravating Democratic Possibilities?* / Timothy Colton, Cindy Skach // *This present document has been produced to assist working sessions at the III General Assembly of the Club of Madrid*. – 21 p. 6. Croissant A. *From transition to defective democracy: Mapping Asian democratization* / Aurel Croissant // *Democratization*. – 2004. – Vol. 11. – No. 5. – P. 156–178. 7. Elgie R. *Semi-presidentialism in Europe* / Robert Elgie. – Oxford, Oxford University Press, 1999. – 320 p. 8. Fish S. *The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics* / Steven M. Fish // *Sperling V. Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance* / Valerie Sperling. – Boulder: Westview, 2000. – P. 177–192. 9. Gabdrāfikov I. *Bashkortostan's Democratic Moment? Patronal Presidentialism, Regional Regime Change, and Identity in Russia* / Ildar Gabdrāfikov, Henry Hale // *Ieda O. Reconstruction and Interaction of Slavic Eurasia and Its Neighboring Worlds* / Osamu Ieda, Tomohiko Uyama. – Slavic Research Center: 21st Century COE Program Slavic Eurasian Studies. – Vol. 10. – P. 75–104. 10. Gel'man V. *Party Politics in Russia: From Competition to Hierarchy* / Vladimir Gel'man // *Europe-Asia Studies*. – 2008. – Vol. 60. – No. 6. – P. 913–930. 11. Grankin I. *The Special Powers of Russia's Parliament* / Igor Grankin // *Demokratizatsiya*. – 2001. – Vol. 9. – Number 1. – P. 26–43. 12. Hale H. *Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia* / Henry Hale // *World Politics*. – 2005. – Vol. 58. – No. 1. – P. 133–165. 13. Hesli V. *The 1999–2000 Elections in Russia: Their Impact and Legacy* / Vicki Hesli, William Reisinger. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. – 302 p. 14. Ismayr W. *Die politischen Systeme*

- Osteuropas / Wolfgang Ismayr, Markus Soldner, Solveig Richter. – VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. – 1187 p.* 15. *Kryshchanovskaya O. Losing Power in Russia / Olga Kryshchanovskaya, Stephen White // The Journal of Communist Studies and Transition Politics. – 2005. – Vol. 21. – No. 2. – P. 200–222.* 16. *Kubicek P. Delegative Democracy in Russia and Ukraine / Paul Kubicek // Communist and Post-Communist Studies. – 1994. – Vol. 27. – P. 423–441.* 17. *Levitsky S. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War / Steven Levitsky, Lucan Way. – Cambridge University Press, 2010. – 517 p.* 18. *Levitsky S. The Rise of Competitive Authoritarianism / Steven Levitsky, Lucan Way // Journal of Democracy. – 2002. – Vol. 13. – No. 2. – P. 51–65.* 19. *Mommsen M. «Delegative», «halbierte» und «Nomenklatura»-Demokratien. Zu den Entstehungs und Entfaltungsbedingungen demokratischer Gemeinwesen in Osteuropa / Margareta Mommsen // Glaessner G. Systemwechsel und Demokratisierung: Russland und Mittel-Osteuropa nach dem Zerfall der Sowjetunion / Glaessner Gert-Joachim, Reiman Michal. – Westdeutscher Verlag, 1997. – 277 p.* 20. *Morgan-Jones E. Governmental Change in a President-Parliamentary Regime: The Case of Russia 1994-2003 / Edward Morgan-Jones, Petra Schleiter // Post-Soviet Affairs. – 2004. – Vol. 20. – No. 2. – P. 132–163.* 21. *O'Donnell G. Delegative Democracy / Guillermo O'Donnell // Journal of Democracy. – 1994. – Vol. 5. – P. 55–69.* 22. *Oversloot H. Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia / Hans Oversloot, Ruben Verheul // Journal of Communist Studies and Transition Politics. – 2006. – Vol. 22. – No. 3. – P. 383–405.* 23. *Parrish S. Presidential decree authority in Russia, 1991–1995 / Scott Parrish // Carey J. Executive Decree Authority // John Carey, Matthew Soberg Shugart. – Cambridge: Cambridge University Press, 1998. – P. 62–103.* 24. *Protsyk O. Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism / Oleh Protsyk // Political Studies. – 2006. – Vol. 54. – No. 2. – P. 219–244.* 25. *Protsyk O. Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine / Oleh Protsyk // Europe-Asia Studies. – 2004. – Vol. 56. – No. 5. – P. 637–660.* 26. *Protsyk O. Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine / Oleh Protsyk // Europa-Asia Studies. – 2003. – Vol. 55. – No. 7. – P. 1077–1095.* 27. *Remington T. Decrees, Laws, and Inter-Branch Relations in the Russian Federation / Thomas Remington, Steven Smith, Moshe Haspel // Post-Soviet Affairs. – 1998. – Vol. 14. – P. 287–322.* 28. *Remington T. Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations Under Vladimir Putin / Thomas Remington // Europe-Asia Studies. – 2008. – Vol. 60. – No. 6. – P. 959–987.* 29. *Ross C. Federalism and Electoral Authoritarianism under Putin / Cameron Ross // Democratization. – 2005. – Vol. 13. – No. 3. – P. 347–371.* 30. *Sartori G. Neither Presidentialism nor Parliamentarism / Giovanni Sartori // Linz J. The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives / Juan Linz, Arturo Valenzuela. – Baltimore, 1994. – P. 106–118.* 31. *Schleiter P. Russia: the benefits and perils of presidential leadership / Petra Schleiter, Edward Morgan-Jones // Elgie R. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe / Robert Elgie, Shophia Moestrup. – Manchester: Manchester University Press, 2008. – P. 159–179.* 32. *Schneider E. Split in the Russian Political Tandem Putin-Medvedev? / Eberhard Schneider // Caucasian review of international affairs. – 2009. – Vol. 3. – No. 2. – P. 219–226.* 33. *Shugart M. Comparative Executive-Legislative Relations / Matthew Soberg Shugart // Rhodes R. The Oxford Handbook of Political Institutions / R.A. W. Rhodes, Sarah Binder, Bert Rockman. – Oxford: Oxford University Press, 2006 – P. 344–365.* 34. *Smyth R. Engineering victory: Institutional reform, informal institutions, and the formation of a hegemonic party regime in the Russian Federation / Regina Smyth, Brandon Wilkening, Anna Urasova // Post-Soviet Affairs. – 2007. – Vol. 23. – No. 2. – P. 118–137.* 35. *Zaznaev O. The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia / Oleg Zaznaev // White S. Politics and the Ruling Group in Putin's Russia / Stephen White. – Palgrave Macmillan, 2008. – P. 27–41.*