

ПРЕМЬЕР-ПРЕЗИДЕНТСКАЯ СИСТЕМА ПРАВЛЕНИЯ КАК ТИП ПОЛУПРЕЗИДЕНЦИАЛИЗМА: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

И.Н. Радун^а

^аРоссийская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации

АННОТАЦИЯ:

Введение. Выбор оптимальной системы правления является одним из важнейших вопросов в процессе развития любого государства. Институциональный дизайн политической системы не только обуславливает специфику распределения власти в треугольнике «президент – правительство – парламент» и отвечает за характер взаимоотношений между ними, но также оказывает влияние на вектор режимной трансформации, определяет степень стабильности и эффективности аппарата управления.

Цель. Выявить и проанализировать основные характеристики и особенности функционирования премьер-президентской системы правления, определить её преимущества и недостатки (уязвимости).

Методы. На основе комбинации системного, политико-правового и сравнительного методов исследованы универсальные признаки полупрезидентализма и посредством анализа их различных модификаций определены отличительные характеристики и особенности функционирования премьер-президентской республики.

Научная новизна исследования заключается в комплексном рассмотрении такого феномена, как премьер-президентализм, в определении системообразующих признаков, характеризующих его в качестве одного из самостоятельных типов полупрезидентализма, а также в фиксации политических условий, подрывающих устойчивость данной системы правления.

Результаты. К числу уникальных характеристик премьер-президентской системы правления отнесены следующие модифицированные свойства полупрезидентализма: реальное воплощение дуалистического (разделенного) характера исполнительной власти; ограниченное институциональное влияние президента на формирование и деятельность правительства; политическая ответственность кабинета министров перед парламентом. Главные «сильные стороны» премьер-президентализма: сбалансированное распределение исполнительно-распорядительной власти за счет её институциональной деконцентрации; снижение политической цены и привлекательности президентского мандата; неноминальная и нефиктивная подотчетность правительства перед представительной властью. Обозначены два потенциальных неблагоприятных сценария функционирования премьер-президентской системы правления: во-первых, конфликтное и антагонистическое сосуществование разнопартийных президента и премьер-министра (как следствие – политическая дестабилизация и дисфункциональность государственного аппарата), во-вторых, установление одной элитной группой контроля над ключевыми политическими институтами (возможный результат избыточной концентрации власти – авторитаризация политического режима).

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: премьер-президентская система правления, премьер-президентализм, полупрезидентская система правления, полупрезидентализм, дуализм исполнительной власти, политическая ответственность правительства.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Радун И.Н. (2021). Премьер-президентская система правления как тип полупрезидентализма: основные характеристики и особенности функционирования // Вопросы управления. № 3. С. 6–19.

Введение

Институциональный выбор и его конституционное оформление являются важнейшими общественно-политическими процессами, которые не только обуславливают архитектуру властных институтов, объем их полномочий, характер отношений, но также оказывают влияние на вектор режимной трансформации, на перспективы долгосрочной стабильности политической системы и эффективность аппарата управления. В данной работе под системой правления понимается совокупность институтов и социально-политических практик, устанавливающих процедуры и правила формирования, организации, взаимодействия высших органов управления, а также ответственных за выработку и реализацию формулы распределения политической и административной власти.

В отечественном и зарубежном научном сообществе сформирован обширный комплекс теоретических и прикладных исследований, в фокусе внимания которых оказываются признаки, специфика функционирования, типологизация и страновые особенности различных систем правления. Особое внимание уделяется анализу содержания, практике функционирования и разновидностям полупрезидентской системы правления. Существенный вклад в разработку проблематики полупрезидентизма внесли представители зарубежной институциональной политологии, в том числе М. Дюверже, Х. Линц, Р. Эдджи, М. С. Шугарт, Дж. Кэри, Т. Седелиус, О. Протик. Среди отечественных специалистов необходимо отметить О. И. Зазнаева, Н. А. Борисова, А. А. Маркарова, А. Н. Медушевского, М. А. Краснова, О. Г. Харитонову.

Как отмечает А. А. Маркаров, повышенный интерес к полупрезидентизму объясняется «пролиферацией» этой системы правления [1, с. 34]. После крушения просоветских режимов в Центральной и Восточной Европе, а также распада СССР в большинстве государств этих макрорегионов был установлен тот или иной тип полупрезидентской системы правления. Исследователи получили богатый фактический материал, позволяющий выявить закономерности, оценить эффективность, проследить различные траектории раз-

вития политических сообществ, построенных на базе полупрезидентизма. Исследование практики функционирования полупрезидентских систем показало, что эта форма правления может иметь несколько вариаций, наиболее типичными из которых являются президентско-парламентская и премьер-президентская республика [2].

Обращение к анализу теоретических и практических аспектов, характеризующих премьер-президентскую систему правления, представляется оправданным в силу дефицита в российской политической науке исследовательского внимания к данному феномену, что проявляется в недостатке научных трудов, рассматривающих как общие концептуальные проблемы премьер-президентизма, так и конкретные страновые кейсы. Актуальность данной темы подкрепляется тем, что институциональный выбор части постсоветских политий был сделан в пользу премьер-президентской системы правления, поэтому опыт этих стран может оказаться востребованным в контексте определения возможных направлений трансформации политических институтов современной России.

Феномен премьер-президентской системы правления невозможно рассматривать вне его «родового» понятия – полупрезидентизма. Поэтому в первой части статьи фиксируются базовые признаки полупрезидентской формы правления, а также разбираются существенные для них модификации, обусловленные разными типами президентства, моделями дуализма исполнительной власти и способами обеспечения политической ответственности правительства. Предметом второй и третьей частей работы является анализ институциональных характеристик и политических условий функционирования премьер-президентской республики. Рассматриваются недостатки и уязвимости данной модели организации власти.

Полупрезидентизм: базовые признаки и их модификации

Исходя из существующих на сегодняшний день трактовок и объяснений полупрезидентизма (о дискуссионных аспектах см. [3]) можно выделить универсальные базовые признаки этого явления, от модификации кото-

рых зависит отнесение того или иного государства к одной из разновидностей полупрезидентской системы правления. К числу этих характеристик необходимо отнести четыре аспекта:

1) всенародное избрание президента (факт которого дает главе государства значительный ресурс демократической легитимности);

2) дуалистический характер исполнительной власти, то есть конституционное закрепление и институциональное оформление разделения исполнительной власти между президентом и премьер-министром (подробнее о феномене дуализма исполнительной власти см. [4–6]).

3) неноминальный характер исполнительных и законодательных полномочий президента, который при этом не наделяется статусом главы исполнительной власти;

4) политическая ответственность (подотчетность) правительства, то есть зависимость его выживания от позиции адресатов этой ответственности, в качестве которых выступают глава государства и (или) парламент.

Три из четырех вышеперечисленных признака полупрезидентализма могут иметь различные модификации, что играет определяющую роль при отнесении соответствующей политической системы к одной из разновидностей полупрезидентской формы правления.

Так, дуализм исполнительной власти может иметь формальное или реальное институциональное и политическое воплощение. Формальный дуализм подразумевает конституционное учреждение должности председателя правительства как руководителя исполнительной власти с одновременной фиксацией в Основном законе механизмов его фактической зависимости от главы государства, который обладает правом номинирования и назначения премьер-министра. По существу, глава правительства оказывается самым высокопоставленным подчиненным президента, самостоятельность которого в выработке и оперативной реализации социально-экономической политики ограничена соответствующими установками и видением первого лица государства. Президент выступает в качестве вето-игрока в вопросах формирования кабинета, имеет законные основания для вмеша-

тельства в работу правительства и коррекции проводимого им курса. Институциональная и административная зависимость правительства от воли главы государства имплементируется посредством практики обязательного исполнения президентских указов и поручений, адресованных кабинету министров. В системах с формальным дуализмом отсутствует практика судебного оспаривания правительством необходимости (обязанности) выполнения тех или иных президентских решений, что дополнительно подчеркивает подчиненную роль кабинета в отношениях с первым лицом государства.

В свою очередь реальный дуализм исполнительной власти заключается в институциональной автономии правительства и его руководителя от президента. Президентские полномочия по формированию и влиянию на деятельность кабинета лимитированы или обременены необходимостью получения согласия/одобрения со стороны общенациональной легислатуры. Как правило, в сфере прямого или косвенного подчинения президенту остаются руководители ведомств силового блока. При реальном дуализме влияние на правительство (его персональный состав, стратегию деятельности, оперативную работу) оказывается диверсифицированным за счет более активной, а зачастую решающей роли парламента. Это повышает политический статус легислатуры и создает необходимые условия для подлинной подотчетности правительства перед представительным органом.

Объем полномочий президента в рамках полупрезидентализма также может различаться, что влияет на то, является ли соответствующая система президентализированным или парламентаризированным вариантом полупрезидентской республики. При полупрезидентализме глава государства и парламент одновременно претендуют на установление своего контроля над правительством. Данный спор разрешается через принятие конституционной формулы, которая либо концентрирует соответствующие полномочия в распоряжении одного политического института, либо распределяет их между главой государства и депутатским корпусом.

Ключевые политико-управленческие вопросы, ответы на которые содержатся в конституции, и которые в значительной степени и определяют тип полупрезидентской системы правления, а также характер отношений в треугольнике «президент – правительство – парламент», могут быть сформулированы следующим образом: кто выдвигает, кто вносит представление, кто согласовывает, кто назначает и кто смещает премьер-министра и членов кабинета. В рамках полупрезиденциализма эти властные полномочия распределяются между президентом и парламентом (парламентским большинством). Модель «сильного президента» подразумевает, что большинство из этих полномочий относятся к прерогативам главы государства. В случае, когда глава государства не имеет монопольного контроля над процессом формирования кабинета, лишен возможности неограниченного и по своему усмотрению выдвижения кандидатур на должность премьер-министра, имеет место модель президентства с ограниченными полномочиями. В рамках этой модели решение вопроса о назначении/смещении главы кабинета относится к исключительному ведению легислатуры (подробнее о моделях президентской власти в рамках полупрезиденциализма см. [7, с. 34]).

В полупрезидентских системах правления политическая ответственность правительства также имеет различные вариации. Президент может реализовать это право (в случае если оно предусмотрено Основным законом) посредством процедуры отправления правительства в отставку, парламент – через вынесение резолюции недоверия правительству. В рамках полупрезиденциализма распространены две формы политической ответственности кабинета: одинарная (как правило, перед легислатурой – в данном случае парламент является единственной институцией, которая вправе выносить подобное решение) и бинарная (одновременно перед главой государства и депутатским корпусом). Бинарная ответственность не во всех ситуациях подразумевает равные возможности и президента, и парламента инициировать и принимать решение по поводу отставки правительства. Так, согласно Конституции Украины 1996 года, в случае выне-

сения Верховной Радой резолюции недоверия кабинету, его глава незамедлительно должен был подать в адрес президента прошение об отставке, а глава государства должен был его удовлетворить (он не имел права выбора – принять или отклонить прошение) [8]. Именно по такой схеме весной 2001 года завершилась премьерская карьера В. А. Ющенко. В Конституции России вотум недоверия, принятый Государственной Думой, не предполагает автоматической отставки правительства. Окончательное решение остается за президентом, который может проигнорировать мнение думского большинства, а в случае вынесения им повторного (в течение трех месяцев) вотума недоверия глава государства вправе либо отправить правительство в отставку, либо распустить Думу. Таким образом, в российских конституционных реалиях бинарная ответственность кабинета имеет формальный характер: мнение парламента по этому вопросу носит по существу рекомендательный (сигнальный) характер, а возможность депутатов свободно выражать свою политическую позицию ограничена волей президента и сдерживается угрозой роспуска представительного органа.

Характер отношений президента с правительством и парламентом является важнейшим условием стабильной работы полупрезидентской системы правления. Так, С. Скэч выделяет три модели отношений между институциями власти в рамках полупрезиденциализма [4, с. 208]:

1. Правление консолидированного большинства, для которого характерно совпадение партийной принадлежности президента, правительства и парламентского большинства. Именно такая модель правления сложилась на Украине после проведения весной и летом 2019 года очередных президентских и досрочных парламентских выборов, по итогам которых высшие государственные должности в стране – главы государства, спикера Верховной Рады, премьер-министра – оказались в распоряжении представителей партии В. А. Зеленского «Слуга народа» или аффилированных с ней лиц.

2. Разделенное правление большинства, которое возникает в ситуации, когда президент

Таблица 1 – Модификация базовых признаков полупрезидентализма

Table 1 – Modification of the basic features of semi-presidentialism

№	Базовый признак	Модификация	
		в условиях президентско-парламентской системы	в условиях премьер-президентской системы
1	Способ избрания главы государства	Всенародные выборы	
2	Неноминальный объем полномочий президента («сила президента»)	Модель «сильного президента» (политическое доминирование главы государства)	Модель «ограниченного президентства» (политическое доминирование премьер-министра)
3	Дуалистический характер исполнительной власти	Формальный дуализм (правительство формируется и функционирует как кабинет президента)	Реальный дуализм (правительство формируется парламентским большинством)
4	Политическая ответственность правительства (характер и адресат)	Бинарная ответственность перед президентом и парламентом	Одинарная ответственность перед парламентом (парламентским большинством)

не имеет ориентированного на него парламентского большинства и, в случае формирования правительства легислатурой, вынужден сосуществовать с противостоящим ему кабинетом министров. В такой логике развивались отношения между президентом В. А. Ющенко и правительствами В. Ф. Януковича и Ю. В. Тимошенко в 2006–2010 гг. на Украине.

3. Разделенное правление меньшинства, в рамках которого президент формирует правительство, которое не пользуется политической поддержкой парламентского большинства, либо данная поддержка носит неустойчивый ситуативный характер. Характерные примеры – взаимоотношения между президентом России Б. Н. Ельциным и Государственной Думой в 1993–1999 гг.

Модель организации власти, при которой всенародно избранный президент наделен значительными полномочиями (в том числе он играет главную роль в вопросах формирования и смещения правительства), а глава кабинета несет перед ним персональную ответственность, может интерпретироваться как президентско-парламентский вариант полупрезидентализма. В свою очередь система, в рамках которой институциональные возможности всенародно избираемого главы государства вмешиваться в процесс формирования и последующую работу правительства конституционно ограничены, а кабинет министров опирается не на президентскую поддержку, а на парламентское доверие и, соответственно, несет ответственность перед легислатурой, должна определяться как премьер-

президентская модель полупрезидентской системы правления.

Премьер-президентская система правления: основные характеристики

По оценкам Т. Седелиуса и Дж. Линде, премьер-президентская система правления получила широкое распространение в Европе (Франция, Португалия, Польша, Чехия, Румыния, Болгария, Сербия), а также на постсоветском пространстве (Украина, Молдова, Кыргызстан, Грузия) [9, с. 154]. Эта модель организации и распределения власти отличается рядом особенностей.

1. Способом избрания главы государства являются всенародные выборы. Президент не является ни прямым, ни опосредствованным (через т. н. практику «общего руководства») руководителем исполнительной власти. Его полномочия, как правило, ограничены вопросами обеспечения национальной безопасности, обороны, а также ведения внешнеполитического курса. Как отмечает М. С. Шугарт, президент, не имея прямого институционального контроля над правительством, может оказывать влияние на разработку и проведение внутренней политики и социально-экономического курса посредством политического инструментария, например, через формирование в парламенте лояльного большинства (в этом случае глава государства может быть лидером правящей партии) [2, с. 334].

2. Глава государства в премьер-президентской республике наделяется правом законодательной инициативы, возможностью приостанавливать вступление в силу отдельных

нормативно-правовых актов правительства до вынесения конституционным судом решения об их правомочности, а также отлагательным вето, которое должно быть преодолено или простым, или квалифицированным большинством депутатского корпуса.

3. Источником формирования кабинета министров является парламентское большинство, условием политического выживания – институт парламентского доверия. Претендент на пост председателя правительства определяется исходя не из личных побуждений и расчетов главы государства (как в президентско-парламентской республике), а в зависимости от расклада политических сил, установившегося в законодательном органе страны по итогам парламентских выборов. Правом выдвижения кандидатуры премьер-министра обладает парламентское большинство, которое должно, как правило, быть соответствующим образом структурировано и оформлено в виде однопартийной фракции большинства либо межфракционного объединения (коалиции парламентских фракций). Роль главы государства в ключевом политическом вопросе о формировании правительства ограничена правом внесения кандидатуры на должность главы правительства в парламент на основе (с учетом) предложения, поступившего от парламентского большинства. Основные полномочия по назначению премьер-министра и членов его кабинета относятся к исключительной прерогативе парламента. Инициирование, рассмотрение и вынесение резолюции недоверия кабинету министров, влекущее его автоматическую отставку, также входит в парламентскую сферу ответственности. Немаловажным является то, что правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным парламентом, а не перед президентом.

4. В премьер-президентской модели организации власти право главы государства распустить парламент и назначить досрочные выборы лимитировано ограниченным кругом ситуаций, которые носят технический характер и преимущественно направлены на стимулирование депутатского корпуса к ответственному и дисциплинированному отношению к исполнению своих обязанностей. Президент вправе досрочно прекратить полномочия пар-

ламент, если депутаты в течение отведенного законом срока не приступили к пленарным заседаниям, не оформили парламентское большинство и не сформировали правительство. Такой инструментальный набор случаев призван ограничить возможности президента осуществлять запугивание или политический шантаж депутатского корпуса, что в большей степени характерно для президентско-парламентских республик, глава государства в которых обладает более разнообразным арсеналом способов по оказанию давления на парламентариев через возможность досрочного прекращения их полномочий.

5. Базовой характеристикой премьер-президентской системы является феномен дуализма исполнительной власти. Это явление возникает, когда институциональная конструкция политической системы предполагает одновременное учреждение как поста президента, так и должности премьер-министра. Исполнительная власть фактически оказывается разделенной между двумя этими институциями. При этом глубина, степень и масштаб этого разделения зависят от объема исполнительных и законодательных полномочий главы государства. Как уже отмечалось, в президентско-парламентских республиках разделенность исполнительной власти носит формальный характер по причине того, что эта система отличается наличием «сильного президента», имеющего широкие полномочия и действенные рычаги влияния на формирование и функционирование кабинета министров.

В свою очередь в премьер-президентской системе дуализм исполнительной власти – это реальное и естественное политическое явление, запрограммированное самой спецификой и природой данного вида институционального дизайна. Разделенность исполнительной власти между президентом и премьер-министром, закрепленная в конституционной формуле и реализованная в политической практике, является важнейшим институциональным механизмом, встающим на пути монополизации и последующей авторитаризации политической системы, гарантирующим её полицентричный и конкурентный характер.

В силу того, что премьер-президентская республика имеет много общего с парламентской формой правления, зрелая партийная система является одним из решающих условий для эффективного функционирования данной модели организации власти. В условиях «крайне нестабильной поляризованной многопартийности» или «фрагментированной поляризованной многопартийности без доминирующей партии» [10, с. 271] правящее парламентское большинство может носить неустойчивый коалиционный характер, что ослабляет позиции легислатуры при взаимодействии с президентом, а также подрывает усилия по формированию дееспособной исполнительной власти. Следствием этого становится нестабильность кабинета, частые правительственные и парламентские кризисы. Слабые партийные организации зачастую вынуждены руководствоваться не целями долгосрочного политического выживания, а личными и конъюнктурными интересами своих лидеров. Это приводит к бесконтрольности лидеров от партийных элит и рядовых членов. Т. Седелиус пишет, что «в условиях слабой партийной институционализации и существования парламентских структур, находящихся в стадии становления... президентское доминирование над партиями благоприятствует дезинтеграции демократического режима и возникновению авторитаризма» [11, с. 6].

Как отмечает Т. Седелиус и С. Берглунд, преимуществом премьер-президентской системы правления (в сравнении с президентско-парламентской моделью полупрезидентализма) является то, что она «ослабляет президентское доминирование» (за счет институциональной деконцентрации власти), а также связывает перспективы выживания правительства с парламентской поддержкой, что создает условия для реальной подотчетности кабинета перед представительной властью [12, с. 21]. Данная система позволяет осуществить гибкую и оперативную коррекцию внутриполитического курса через отставку правительства, растерявшего общественную поддержку либо лишившегося парламентского доверия.

Важным преимуществом премьер-президентализма по сравнению с президентско-парламентской или президентской системами

правления является уменьшение цены президентского мандата. В премьер-президентской республике должность главы государства по-прежнему привлекательна (в силу, как уже было отмечено, далеко не номинального и не символического объема закрепленных за ним полномочий) и рассматривается как вершина политической карьеры. Вместе с тем лицо, выигравшее президентские выборы, в силу нормативных особенностей институционального устройства вынуждено функционировать в системе полицентричного распределения власти, обременено необходимостью согласовывать свои действия и решения с автономными от него (в условиях разделенного правления) правительством и парламентом.

По мнению ряда политологов (М. С. Шугарт, Дж. Кэри, Р. Эдджи, Т. Седелиус, О. Харитонова), в премьер-президентской республике благодаря установлению прямой зависимости кабинета министров от парламента, а также сжатию полномочий президента формируются более благоприятные условия для упрочения демократических политических практик. Данная система правления создает гарантии от избыточной концентрации власти в одном центре, предотвращает монополизацию политического пространства (о влиянии институционального дизайна на перспективы демократической консолидации см. [13, с. 42–51]).

Дополнительным ограничением на пути авторитаризации политической системы является ситуация, характерная для стран с фрагментированной многопартийностью: в этих государствах ни один из общенациональных игроков не способен по итогам выборов сформировать однопартийное парламентское большинство (а тем более конституционное большинство), что побуждает политических акторов обращаться к коалиционным и договорным практикам взаимодействия.

Проблемные сценарии функционирования премьер-президентской системы правления

Основные риски, которые могут подорвать политическую устойчивость или демократические основания премьер-президентской системы правления, связаны с двумя гипотетическими сценарными условиями её функционирования. Первый проблемный сценарий реализуется в форме конфликтных (антагонисти-

ческих) отношений между всенародно избранным президентом и опирающимся на доверие парламентского большинства правительством при их принадлежности к разным политическим лагерям (конфликтное/негативное сосуществование). По оценке Т. Седелиуса и Й. Экмана, ситуация противостояния двух центров исполнительной власти может привести к дестабилизации политической системы и дисфункции бюрократического аппарата [14, с. 521, 525–527].

Если в президентско-парламентской системе ключевой конфликт развивается по линии противостояния президента и парламента (в случае разной партийно-политической ориентации главы государства и большинства депутатов), то в премьер-президентской республике потенциальным генератором политической нестабильности является напряженность в отношениях президента и правительства (то есть внутри исполнительной власти). Это происходит тогда, когда глава государства не может опереться на консолидированное пропрезидентское большинство в парламенте и ему оппонирует превосходящая по силе и ресурсам коалиция оппозиционных акторов. Зачастую такая конфронтация между властными институтами получает дополнительное личностное измерение и представляется в масс-медиа и общественном сознании как конфликт двух главных действующих лиц политической сцены – президента и премьер-министра. Именно в таком ключе интерпретировалось затяжное и бескомпромиссное противостояние между В. А. Ющенко и Ю. В. Тимошенко в период премьерства последней в 2007–2010 гг.

Ситуация, когда должность президента принадлежит представителю одного политического лагеря, а парламентское большинство контролируется конкурирующей политической силой, может выступать характеристикой как президентской, так и полупрезидентской системы правления. В первом случае это явление получило название «разделенное правление» (напр., в США), во втором – «сосуществование» («сожительство», коабитация) (напр., во Франции). В премьер-президентской республике в условиях сосуществования президент рискует получить не только

оппозиционно настроенное по отношению к нему парламентское большинство, но также неподконтрольное правительство, а в случае отсутствия у обеих сторон стремления к поиску компромиссов и выработке консенсусных решений – оказаться в политической изоляции.

Основной риск премьер-президентской системы правления связан с реализацией президентом некооперативной стратегии взаимодействия с другими общенациональными институтами власти, что может выражаться в попытках расширения своих полномочий или в расширительном их толковании. Конкретно данная ситуация может возникнуть в условиях, когда глава государства выступает в качестве лидера одной из политических партий, которая либо не является частью правящей парламентской коалиции (то есть фактически находится в оппозиции к правительству), либо вынуждена быть младшим партнером внутри парламентского большинства. В этом случае глава государства, лишенный реальных политических средств влияния на деятельность правительства, может отказаться от роли арбитра, проигнорировать связанный с этим принцип политической нейтральности, выступить в качестве ангажированного актора (партийного лоббиста). Президент способен посредством явного злоупотребления полномочиями заблокировать работу кабинета министров (через судебное оспаривание его решений), а также дезорганизовать законотворческий процесс в парламенте (при помощи задействования отлагательного вето).

Подобные ситуации могут либо завершиться достижением компромисса между главой государства с одной стороны и правительством и парламентским большинством с другой (один из вариантов компромисса – это вхождение президентской партии в состав парламентского большинства с последующим перераспределением правительственных постов в пользу представителей пропрезидентского лагеря), либо трансформироваться в затяжной политический кризис. И в отличие от президентско-парламентской республики, в которой в качестве механизма разрешения острого политического кризиса между президентом и парламентом может быть

задействована процедура роспуска парламента и проведения досрочных выборов, в условиях премьер-президентализма фиксируется дефицит прописанных в конституции институциональных способов урегулирования аналогичных кризисов. Поэтому в такой модели организации власти большое значение имеет возможность достижения формальных или неформальных договоренностей между властными институтами и контролирующими их враждующими группами элит. Исследователи называют подобные практики «институциональными механизмами координации» [15]. Одним из видов такого механизма являются политические консультации с участием президента, председателя правительства, спикера парламента и лидеров парламентских фракций по вопросам, способным провоцировать кризисы в отношениях между институтами власти (например, при выборе премьер-министра и формировании персонального состава кабинета). Консультации также предусмотрены, когда президент может активировать свое право распустить парламент. Официальные консультации призваны предотвратить эскалацию кризиса и, как правило, предотвращают момент принятия экстраординарного решения.

Второй неблагоприятный сценарий функционирования премьер-президентской системы правления вытекает из установления одной группой элиты одновременного контроля над высшими должностными позициями и общенациональными институтами: президентом (когда по итогам выборов представитель данной элитной группы избирается главой государства), парламентом (в результате выборов формируется подконтрольное или действующее в интересах этой группы парламентское большинство), правительством. Подобное стечение обстоятельств (правление консолидированного большинства) может обернуться концентрацией власти в распоряжении конкретной элитной группы, что формирует питательную среду для последующей монополизации политического пространства и усиления авторитарного вектора режимной динамики.

Описанные проблемные сценарии функционирования премьер-президентской системы

правления могут быть проиллюстрированы на примере политического развития Украины в 2006–2010 годах (в период президентства В. А. Ющенко и в начале президентской каденции В. Ф. Януковича) [подробнее см. 16–18]. Переход Украины к премьер-президентализму был обусловлен необходимостью урегулирования глубокого внутривластного кризиса. Противостоящие друг другу фракции элит рассматривали политическую реформу либо как вынужденную и временную уступку (по всей видимости, В. А. Ющенко рассчитывал, став главой государства, задействовать политические ресурсы, включая административное и неформальное влияние на судебную систему, с целью отмены конституционной реформы), либо как институциональный механизм, дающий уходящей правящей группе политические гарантии сохранения доступа к власти и процессам принятия решения.

Социально-политическую динамику Украины после парламентских выборов 2006 и 2007 годов можно охарактеризовать как классическое «сосуществование» президента и нелояльных по отношению к нему премьер-министров. Практика сосуществования приняла конфликтные формы, выразившись в политических и межинституциональных кризисах [19]. Общим лейтмотивом действий В. А. Ющенко стало недопущение его оппонентов (В. Ф. Януковича и Ю. В. Тимошенко) до ключевой позиции председателя правительства. Политическая стратегия В. А. Ющенко включала: злоупотребление президентскими полномочиями (в 2006 году он затягивал процедуру представления кандидатуры В. Ф. Януковича на пост премьер-министра); манипуляцию конституционными нормами в условиях незавершенности и нечеткости политико-правового оформления перехода к премьер-президентской системе правления (это проявилось при издании президентом серии небезупречных с юридической точки зрения указов о роспуске Верховной Рады V и VI созывов); провоцирование внутрикoалиционных и правительственных кризисов (за счет принуждения лояльных депутатов к выходу из парламентского большинства и отзывать министров, назначенных по квоте пропрезидентского блока «Наша Украина»).

Черда политических кризисов на Украине, случившихся в процессе перехода к премьер-президентской системе правления, в значительной степени была вызвана некооперативным поведением В. А. Ющенко. Стратегия главы Украины носила реактивный характер и определялась неблагоприятными для него факторами: девальвацией электорального капитала; ограниченностью президентского мандата (сужением полномочий); дефицитом политических ресурсов (отсутствием лояльного парламентского большинства); слабостью внутриэлитной поддержки. Как отмечает Т. Кузио, неконструктивные действия В. А. Ющенко, подрывающие доверие к новым правилам игры, исходили из логики персонального политического выживания в условиях ожесточенной борьбы за власть и перспективу переизбрания на второй срок [20].

Победа на президентских выборах 2010 года В. Ф. Януковича преобразила политический ландшафт Украины. В сжатые сроки команде четвертого президента удалось переключить вектор функционирования премьер-президентской системы в режим политического доминирования главы государства. Эффект консолидации власти вокруг нового президента был достигнут за счет реформирования парламентского большинства и создания новой правящей коалиции «Реформы и стабильность», ядром которой выступила подконтрольная В. Ф. Януковичу «Партия регионов». Следствием установления контроля над Верховной Радой стало формирование сверхлояльного главе государства правительства Н. Я. Азарова. По существу, правительство из автономного политического института трансформировалось в технический кабинет министров при президенте [21]. Реальный дуализм исполнительной власти, характеризующий период, когда главой государства был В. А. Ющенко, сменяется формальной его версией. Логическим завершением политико-институциональной перестройки Украины стало решение Конституционного суда, фактически признавшее незаконной политическую реформу 2004 года и восстановившее в силе редакцию Основного закона 1996 года. Следует отметить факторы, которые позволили В. Ф. Януковичу вернуться к модели «сильного

президента»: формирование межэлитной коалиции, состоящей из представителей ведущих финансово-промышленных групп, готовых инвестировать в политические проекты нового президента; опора на дисциплинированную и мощную в финансово-организационном плане «Партию регионов»; электоральный потенциал вновь избранного главы государства («эффект медового месяца»); дискредитация лидеров и программы «оранжевой революции»; дезорганизация и дезориентация политической оппозиции. Немаловажной причиной послужило разочарование части общества и элит в премьер-президентской системе правления, которая стала устойчиво ассоциироваться с такими явлениями как политическая нестабильность, внутриэлитные конфликты, управленческая дисфункциональность.

Заключение

В идеально-типическом плане премьер-президентская система правления призвана предотвращать избыточное аккумулятивное власти под контролем одного института или группы элиты, что достигается посредством её рассредоточения между президентом и премьер-министром. Обратной стороной дуализма может стать конфликт главы государства и правительства, который напоминает двоевластие и в случае эскалации оборачивается политической дестабилизацией, ухудшением качества государственного управления.

Премьер-президентиализм стимулирует развитие полицентричной структуры политической системы, поощряет высокий уровень публичной внутриэлитной конкуренции, формирует благоприятную среду для демократической консолидации режима. Однако опыт политического развития ряда стран (преимущественно на постсоветском пространстве) демонстрирует наличие риска «авторитарного перерождения» данной модели организации власти, что противоречит самой её природе.

Перечисленные кейсы дискредитируют эту систему правления, формируют искаженное представление о ней. Поэтому одним из перспективных направлений дальнейшего изучения премьер-президентиализма должен стать анализ причин таких аномалий, в том чис-

ле на уровне отдельных стран. В фокусе внимания должна оказаться разработка проблемы влияния структурных, исторических факторов, а также интересов и поведения политических акторов на содержание и реальное функционирование институтов премьер-президентской системы правления.

В качестве гипотезы деформации премьер-президентализма предположим, что подобные проблемы присущи переходным социумам, которые характеризуются слабостью демократических процедур, правовым нигилизмом и поляризацией правящих элит, отсут-

ствием общественного и межэлитного консенсуса относительно базовых ценностей. В этот список необходимо включить недооформленность и нечеткость политико-правового статуса ветвей власти, незрелость партийной системы (когда партии представляет собой скорее клиентелы своих лидеров, чем общенациональные высокоорганизованные институциональные единицы). В ряде «транзитных» социумов отмечается преобладание ценностей и поведенческих практик авторитарной политической культуры над культурой гражданского типа.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Маркаров А.А. (2014). Полупрезидентская система: содержание понятия и основные характеристики // Политическая наука. № 1. С. 34–50.
2. Shugart M.S. (2005). Semi-presidential systems: dual executive and mixed authority patterns, *French Politics*, no. 3, pp. 323–351.
3. Elgie R. (1999). The politics of semi-presidentialism, *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press. P. 1–21. URL: https://www.researchgate.net/publication/265101267_The_Politics_of_Semi-Presidentialism (accessed 21.09.2020).
4. Зазнаев О.И. (2010). Модели дуальной исполнительной власти // Ученые записки Казанского государственного университета. Т. 152, кн. 1. Гуманитарные науки. С. 205–211.
5. Эджи Р., Макменагин И. (2014). Разделенная исполнительная власть и демократизация в полупрезидентских системах // Политическая наука. № 3. С. 40–59.
6. Медушевский А.Н. (2008). Перспективы дуализма. Очерк политической трансформации // Вестник Европы. Т. XXIV. С. 56–67.
7. Chun-Hao Chang. (2014). Cohabitation in semi-presidential countries, *Social sciences*, vol. 3, no. 2, pp. 31–43. URL: <http://socialsciencesjournal.org/article/202/10.11648.j.ss.20140302.11> (accessed 21.09.2020).
8. Protsyk O. (2005). Constitutional politics and presidential power in Kuchma's Ukraine, *Problems of Post-Communism*, vol. 52, no. 5, pp. 23–31.
9. Sedelius T., Linde J. (2018). Unravelling semi-presidentialism: democracy and government performance in four distinct regime types, *Democratization*, vol. 25, no. 1, pp. 136–157. URL: https://www.researchgate.net/publication/317044345_Unraveling_Semi-Presidentialism_Democracy_and_Government_Performance_in_Four_Distinct_Regime_Types (accessed 21.09.2020).
10. Борисов Н.А. (2018). Президентство на постсоветском пространстве: процессы генезиса и трансформаций. М. : РГГУ. 537 с.
11. Sedelius T. (2015). Semi-presidential shifts in Ukraine: institutional perils and party presidentialization, *Paper presented at the Midwest political science association conference*, Chicago, IL. URL: https://www.researchgate.net/publication/275350710_SemiPresidential_Shifts_in_Ukraine_Institutional_Perils_and_Party_Presidentialization (accessed 21.09.2020).
12. Sedelius T., Berglund S. (2012). Towards presidential rule in Ukraine: hybrid regime dynamics under semi-presidentialism, *Baltic Journal of Law & Politics*, vol. 5, no. 1, pp. 20–45.
13. Харитоновна О.Г. (2011). Траектории посткоммунистических трансформаций в свете теорий демократизации // Модернизация и политика: традиции и перспективы России. Политическая наука: Ежегодник / Гл. ред. А. И. Соловьев. М. : РОССПЭН. С. 29–68.
14. Sedelius T., Ekman J. (2010). Intra-executive conflict and cabinet instability: effects of semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, *Government and opposition*, vol. 45, no. 4, pp. 505–530.
15. Raunio T., Sedelius T. (2020). Presidents and cabinets: coordinating executive leadership in premier-presidential regimes, *Political Studies Review*, vol. 18, issue 1, pp. 53–70.
16. Choudhry S., Sedelius T., Kyrychenko J. (2018). Semi-presidentialism and inclusive governance in Ukraine. Reflections for constitutional re-

form. Stromsborg: International IDEA. 75 p. URL: https://pravo.org.ua/img/zstored/files/semi-presidentialism-and-inclusive-governance-in-ukraine_ENG.pdf (accessed 21.09.2020).

17. Борисов Н.А. (2014). Институт Президента Украины: смена власти или трансформация модели? // *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз* (журнал политической философии и социологии политики). № 4 (75). С. 118–128.

18. Сидорчук А.В. (2014). Эволюция формы правления на Украине: от полу- к суперпрезидентской республике // *Политическая наука*. № 1. С. 116–133.

19. Kudelia S. (2007). Revolutionary bargain: the

unmaking of Ukraine's autocracy through pacting, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 23, no. 1, pp. 77–100.

20. Kuzio T. (2012). Yushchenko versus Tymoshenko: why Ukraine's national democrats are divided, *Demokratizatsiya*, vol. 21, no. 2, pp. 215–240. URL: https://demokratizatsiya.pub/archives/21_2_45116502502196T3.pdf (accessed 21.09.2020).

21. Kuzio T. (2010). Viktor Yanukovich's first 100 days: back to the past, but what's the rush?, *Demokratizatsiya*, vol. 18, no. 3, pp. 208–281. URL: http://www.taraskuzio.com/media24_files/26.pdf (accessed 21.09.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Радун Игорь Николаевич – Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); iradun@yandex.ru.

PREMIER-PRESIDENTIAL SYSTEM OF GOVERNMENT AS A TYPE OF SEMI-PRESIDENTIALISM: MAIN CHARACTERISTICS AND FEATURES OF FUNCTIONING

I.N. Radun^a

^aRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

ABSTRACT:

Introduction. The choice of the optimal system of government is one of the most important issues in the development of any state. The institutional design of the political system determines the specifics of the distribution of power in the “president – government – parliament” triangle and is responsible for the nature of the relationship between them. Besides, it affects the vector of regime transformation and determines the degree of stability and efficiency of the administrative apparatus.

Research goal. The study aims at identifying and analyzing the main features of the premiere-presidential system of government. It also attempts to determine the advantages and disadvantages (vulnerabilities) of this system.

Methods. The universal features of semi-presidentialism have been investigated on the basis of a combination of systemic, political, legal and comparative methods. The distinctive characteristics and features of the functioning of the premier-presidential system of government have been determined through analyzing various modifications of semi-presidentialism.

The scientific novelty of the research involves a comprehensive analysis of such a phenomenon as premier-presidentialism, identification of the core features that characterize it as one of the independent types of semi-presidentialism, and description of political conditions that undermine the stability of this system of government.

Results. Among the unique characteristics of the premier-presidential system of government are the following modified properties of semi-presidentialism: the real embodiment of the dualistic (divided) nature of the executive branch; limited institutional influence of the president on the formation and activities of the government; political dependence of the cabinet of ministers on the parliament. The main advantages

of premier-presidentialism are: balanced distribution of executive and administrative power due to its institutional deconcentration; reduction of political cost and attractiveness of the presidential mandate; actual accountability of the government to the representative authorities. Two potential unfavorable scenarios of the premiere-presidential system of government have been identified: firstly, the conflict and antagonistic coexistence of the president and the prime minister who belong to different parties (as a consequence – political destabilization and dysfunction of the state apparatus), and, secondly, the establishment of control by one elite group over key political institutions (a possible result of excessive concentration of power is totalitarianism of the political regime).

KEYWORDS: premier-presidential system of government, premier-presidentialism, semi-presidential system of government, semi-presidentialism, dualism of executive branch, political responsibility of government.

FOR CITATION: Radun I.N. (2021). Premier-presidential system of government as a type of semi-presidentialism: main characteristics and features of functioning, *Management Issues*, no. 3, pp. 6–19.

REFERENCES

1. Markarov A.A. (2014). Semi-president system: Concept content and main characteristics, *Political science*, no. 1, pp. 34–50.
2. Shugart M.S. (2005). Semi-presidential systems: dual executive and mixed authority patterns, *French Politics*, no. 3, pp. 323–351.
3. Elgie R. (1999). The politics of semi-presidentialism, *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press. P. 1–21. URL: https://www.researchgate.net/publication/265101267_The_Politics_of_Semi-Presidentialism (accessed 21.09.2020).
4. Zaznaev O.I. (2010). Models of dual executive power, *Scientific notes of the Kazan State University*, vol. 152, Book 1. Humanitarian sciences, pp. 205–211.
5. Eldji R., Makmenamin I. (2014). Shared executive power and democratization in semi-presidential systems, *Political science*, no. 3, pp. 40–59.
6. Medushevsky A.N. (2008). Prospects for dualism. Essay of political transformation, *Bulletin of Europe*, vol. XXIV, pp. 56–67.
7. Chun-Hao Chang. (2014). Cohabitation in semi-presidential countries, *Social sciences*, vol. 3, no. 2, pp. 31–43. URL: <http://socialsciencesjournal.org/article/202/10.11648.j.ss.20140302.11> (accessed 21.09.2020).
8. Protsyk O. (2005). Constitutional politics and presidential power in Kuchma's Ukraine, *Problems of Post-Communism*, vol. 52, no. 5, pp. 23–31.
9. Sedelius T., Linde J. (2018). Unravelling semi-presidentialism: democracy and government performance in four distinct regime types, *Democratization*, vol. 25, no. 1, pp. 136–157. URL: https://www.researchgate.net/publication/317044345_Unravelling_Semi-Presidentialism_Democracy_and_Government_Performance_in_Four_Distinct_Regime_Types (accessed 21.09.2020).
10. Borisov N.A. (2018). Presidency in the post-Soviet space: processes of genesis and transformations. Moscow: RGGU. 537 p.
11. Sedelius T. (2015). Semi-presidential shifts in Ukraine: institutional perils and party presidentialization, *Paper presented at the Midwest political science association conference*, Chicago, IL. URL: https://www.researchgate.net/publication/275350710_SemiPresidential_Shifts_in_Ukraine_Institutional_Perils_and_Party_Presidentialization (accessed 21.09.2020).
12. Sedelius T., Berglund S. (2012). Towards presidential rule in Ukraine: hybrid regime dynamics under semi-presidentialism, *Baltic Journal of Law & Politics*, vol. 5, no. 1, pp. 20–45.
13. Kharitonova O.G. (2011). The trajectories of post-communist transformations in the light of the theories of democratization. In: *Modernization and politics: traditions and prospects of Russia*. Political Science: Yearbook. Moscow: ROSSPEN, pp. 29–68.
14. Sedelius T., Ekman J. (2010). Intra-executive conflict and cabinet instability: effects of semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, *Government and opposition*, vol. 45, no. 4, pp. 505–530.
15. Raunio T., Sedelius T. (2020). Presidents and cabinets: coordinating executive leadership in premier-presidential regimes, *Political Studies Review*, vol. 18, issue 1, pp. 53–70.
16. Choudhry S., Sedelius T., Kyrychenko J. (2018). Semi-presidentialism and inclusive governance in Ukraine. Reflections for constitutional reform. Strömsborg: International IDEA. 75 p. URL: https://pravo.org.ua/img/zstored/files/semi-presidentialism_in_ukraine.pdf (accessed 21.09.2020).

presidentialism-and-inclusive-governance-in-ukraine_ENG.pdf (accessed 21.09.2020).

17. Borisov N.A. (2014). Institute of President of Ukraine: power change or model transformation?, *Politium: Analysis. Chronicle. Forecast* (magazine political philosophy and politics sociology), no. 4 (75), pp. 118–128.

18. Sidorchuk A.V. (2014). Evolution of the form of government in Ukraine: from a semi- to a superpresidential republic, *Political Science*, no. 1, pp. 116–133.

19. Kudelia S. (2007). Revolutionary bargain: the unmaking of Ukraine's autocracy through pacting,

Journal of Communist Studies and Transition Politics, vol. 23, no. 1, pp. 77–100.

20. Kuzio T. (2012). Yushchenko versus Tymoshenko: why Ukraine's national democrats are divided, *Demokratizatsiya*, vol. 21, no. 2, pp. 215–240. URL: https://demokratizatsiya.pub/archives/21_2_45116502502196T3.pdf (accessed 21.09.2020).

21. Kuzio T. (2010). Viktor Yanukovich's first 100 days: back to the past, but what's the rush?, *Demokratizatsiya*, vol. 18, no. 3, pp. 208–281. URL: http://www.taraskuzio.com/media24_files/26.pdf (accessed 21.09.2020).

AUTHORS' INFORMATION:

Igor' N. Radun – Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); iradun@yandex.ru.