

РЕФОРМА ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЮ РОСІЇ В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ МОНОЦЕНТРИЧНОГО ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ ПРЕЗИДЕНТА В. ПУТІНА

© Шипунов Г., 2007

Комплексні політичні зміни, які відбулись в Росії протягом президентства В. Путіна, торкнулись також форми державно-територіального устрою цієї країни. Увагу зосереджено на аналізі реалізації політики з встановлення чіткої вертикалі підпорядкування керівників – суб'єктів Російської Федерації президенту Путіну, що передбачало внесення докорінних змін у саму логіку взаємодії між федеральним центром та регіонами Росії. Обґрунтовано наявність такого зв'язку між політичним режимом та формою державно-територіального устрою Російської Федерації, за якого зміна типу політичного режиму неодмінно обумовлює зміну форми її державно-територіального устрою.

Complex political changes that have taken place in Russia during V.Putin's presidency affected the state territorial structure of the country as well. In this article the author's attention is concentrated upon the analysis of how the politics of establishing a distinct vertical in order to subordinate leaders of Russian Federation's subjects to President Putin has been realized. The above mentioned politics anticipated changes to the very logics of co-ordination between the centre and regions of The Russian Federation. Thus the existence of such relation between the political regime and the form of the state territorial structure of the Russian Federation, when a change of the political regime invariably leads to the change of its state territorial structure, is being proved in the given article.

Постановка і актуальність проблеми. Ретроспективний аналіз посткомуністичного політичного розвитку Російської Федерації (РФ) дає змогу зафіксувати зміну траєкторії трансформації політичного режиму цієї країни, початок якої (зміни), на наш погляд, ознаменував собою перехід президентської влади від Б. Єльцина до В. Путіна. Особливу увагу в цьому контексті необхідно звернути на те, що політичний режим, який був сформований в Росії протягом президентства Б. Єльцина, характеризувався наявністю декількох центрів політичної влади та впливу, які певною мірою врівноважували президентську владу, формуючи тим самим специфічну систему стримувань та противаг. До таких автономних політичних акторів єльцинського періоду слід віднести регіональних лідерів, Державну Думу з реальною опозицією в особі КПРФ, так званих «олігархів» та незалежні ЗМІ. На відміну від цього, сформована президентом Путіним система відрізняється наявністю єдиного потужного центру влади, який «поглинув» у себе або підпорядкував інші, що, власне, і уможливило вжити щодо цього політичного режиму означення «моноцентричний». Враховуючи це, можна стверджувати, що посилення президентської влади вимагало від В. Путіна здійснення низки політичних кроків для монтування цих центрів у єдину вертикаль президентської влади.

У цій роботі ми зосередимось на аналізі одного із аспектів цього процесу – боротьбі з регіональними лідерами та встановленні чіткої вертикалі їхнього підпорядкування президенту, що передбачало внесення докорінних реформ у саму логіку взаємодії між федеральним центром та регіонами Росії.

Особливу увагу необхідно звернути на те, що реформування державно-територіального устрою РФ ми аналізуватимемо в контексті більш широкої проблеми – як один із аспектів конструювання нового політичного режиму Росії. Дослідження цієї проблеми саме під таким кутом зору, на наш погляд, дає можливість використати його результати в актуальному українському контексті, зокрема зіставляючи їх з можливими наслідками для подальшого політичного розвитку України у разі реалізації таких політичних проєктів, як проведення територіально-адміністративної реформи (особливо в контексті укрупнення регіонів), повернення (або остаточна відмова від цього) до виборності голів обласних державних адміністрацій, а також перехід від унітарного до федеративного устрою.

Ступінь вивчення проблеми. Зрозуміло, що основний масив наукових досліджень цієї проблеми припадає саме на російську політичну науку. І тут необхідно зауважити, що протягом останніх років російські науковці в контексті своїх роздумів щодо найоптимальнішого політичного облаштування Росії все частіше звертаються до таких концептів, як «імперія», «освічений авторитаризм», «традиція», «православ'я», обґрунтовуючи при цьому особливе цивілізаційне місце Росії як Третього Риму у світовому укладі. Збігаючись, та навіть більше – виступаючи теоретичною основою зовнішньо- та внутрішньополітичної лінії сучасного керівництва РФ, спрямованої на відновлення геополітичного статусу Росії як наддержави, та у сукупності з нею, ці наукові рефлексії та науково-публіцистичні розробки формують певний ідеологічний дискурс, який можна окреслити як «імперсько-авторитарний» дискурс. Так, наприклад, відомий російський філософ А. Панарін обґрунтовує шкідливість для розвитку Росії ідеології «відкритого суспільства». За його словами, розмірковуючи над майбутнім постліберальної Росії, необхідно мати мужність визнати, що ліберальний спадок 90-х років ХХ ст. ставить країну перед жорсткими дилемами, однією з яких, зокрема, є: або повернення до край жорсткої, авторитарно-самодержавної державності (необов'язково монархічної), або повний розпад Росії та встановлення американського протекторату під будь-якою благозвучною міжнародною назвою. За такої радикальної альтернативи, на думку Панаріна, основне питання полягає у тому, як уникнути встановлення безплідних та кривавих диктатур. Відповідь – у зверненні до культурно-історичних традицій Росії, які ґрунтуються на східному християнстві, візантизмі та православ'ї, та збереженні на цій основі самотності російської цивілізації [9, с. 283–334].

Що стосується звернення до так званого «імперського минулого» Росії та його співвіднесення з її сучасним політичним розвитком, то тут ми фіксуємо плюралізм підходів: від закликів до реалізації «проєкту» Російської імперії, тобто відновлення імперського статусу Росії, до обґрунтування необхідності урахування імперської спадщини під час конструювання російської державності нового типу з паралельним запереченням відновлення Росії у формі «класичної» імперії.

У рамках першого із згаданих підходів більшою мірою відбувається етнонаціоналістичне віднесення до концепту «імперія», в контексті якого Російська імперія розглядається як феномен, що забезпечує російській нації життєвий простір та матеріальні ресурси, що відповідають її історичним масштабам та самотності. Як підкреслює російський дослідник А. Кольєв, протиставити ідеї цілеспрямованого руйнування Російської держави та російської нації можна лише з розумінням того, що об'єднавча імперська сутність Росії, її масштаби та могутність відповідають масштабам російської місії. На його думку, Росія може бути лише великою державою, а тому її основне завдання полягає у тому, щоб укріпивши себе як національну державу, перейти до нового імперського будівництва [22, с. 74]. У цьому контексті слід також згадати цикл науково-публіцистичних робіт М. Калашнікова, в яких він послідовно відстоює ідею створення нової Російської імперії, своєрідного «СРСР-2» [6].

Більш адекватним з точки зору застосування наукової аргументації, на наш погляд, виглядає другий підхід, в рамках якого, як вже було зазначено, відбуваються спроби пристосувати імперські традиції Росії до реалій сучасного світу. Тут слід згадати монографію [8] та наукові публікації [20, 21] російського дослідника С. Каспе. За його словами, визнання імперської природи Росії –

неминуче. Однак, визначаючи імперський компонент російської політичної традиції як один із ключових елементів сценарію з конституювання російської політиці, він підкреслює, що йдеться не про створення повноцінної імперії, а виключно про те, що російська ліберальна демократія може бути успішною лише тоді, якщо вона буде зміцнена етнополітичними технологіями, природними для її культурного – тобто саме імперського – субстрату. При цьому, на думку Каспе, імперський характер російської політичної системи в значному ступені обумовлює для неї вибір саме федеративного устрою: «...якщо ж ми маємо перетворити імперію у будь-що інше, то краще та безпечніше перетворювати її у федерацію» [20, с. 66–68].

У цьому ж дусі висловлюється інший російський дослідник А. Міллер. За його словами, період мрій про відновлення тих або інших руїн – чи то «Росія, яку ми втратили» в 1917 році, чи то СРСР – поступово відходить у минуле. Однак розуміння природи та складної конструкції успадкованих від імперій (Російської імперії та «імперії позитивної дії» (термін Т. Мартіна), яким був СРСР – Г.Ш.) руїн буде не зайвим під час розробки стратегій для тієї принципово нової ситуації, в якій опинилась Росія [24, с. 69].

Зрозуміло, що в умовах зростаючої привабливості імперсько-авторитарних концептів як на науковому рівні, так і на рівні суспільно-політичної риторики та критики «руйнівного ліберального минулого Росії 1990-х років», усі спроби обґрунтувати шкідливість для подальшого розвитку РФ звернення до тих або інших імперсько-авторитарних сценаріїв перебувають, умовно кажучи, у науковій опозиції. Серед таких альтернативних підходів, на наш погляд, слід згадати монографію Є. Гайдара [5], в якій він, звертаючись до аналізу причин розпаду СРСР, підкреслює необхідність остаточної відмови Росії від авторитарного минулого та імперських амбіцій, а також наголошує на необхідності реалізації там ліберально-демократичного проекту.

Саме такий підхід є абсолютно домінуючим у тих історичних, історіософських та політологічних дослідженнях західних науковців, присвячених як осмисленню історичного минулого Росії, так і прогнозуванню можливих сценаріїв її подальшого розвитку. Зокрема, британський дослідник Дж. Хоскінг, автор книг «Росія: народ та імперія (1552–1917)» [11], «Росія та росіяни» [12, 13], наголошує, що Росії нарешті необхідно визначити свої національні інтереси в нових умовах, оскільки імперський статус, яким вона була наділена протягом декількох століть, стримував її розвиток та завів країну в глухий кут [13, с. 407]. Серед інших наукових розвідок, на наш погляд, слід виділити праці, зокрема таких авторів, як А. Каппелер [7], Т. Мартин [23], А. Степан [32], М. фон Хаген [28].

У рамках української політичної науки можна зафіксувати недостатню розробленість окресленої нами проблеми та незначну кількість комплексних політологічних досліджень цієї теми. Тут слід виділити монографію Т. Батенка [4], в якій він, зокрема, аналізує реформи В. Путіна, спрямовані на посилення вертикалі влади, у тому числі у сфері федеративного устрою Росії, а також статті Є. Жеребецького [18], О. Дергачова [17], А. Новака [26].

Окрім того, можна згадати праці такого плану, в межах яких відбувається лише епізодичне звернення, в контексті розв'язання інших наукових завдань, до окремих аспектів функціонування сучасного політичного режиму Росії (наприклад, праця «Реформи в Росії» [14], або порівняння політичних режимів Росії та України в контексті дослідження суті та динаміки сучасного державно-політичного режиму в Україні [10, с. 105–178]).

Мета та завдання дослідження. Актуальність цієї проблеми та її недостатня розробленість в рамках вітчизняної політичної науки зумовлює необхідність проведення комплексного аналізу змін, внесених у модель федеративного устрою Росії (об'єкт дослідження), а також встановлення їхньої відповідності логіці функціонування моноцентричного політичного режиму президента В. Путіна (предмет дослідження).

Виклад основного матеріалу. Вихідною точкою нашого дослідження з виявлення кореляцій між змінами типу політичного режиму та формою державно-територіального устрою Росії, на наш погляд, має бути звернення до відповідного досвіду СРСР. Радянський Союз, як відомо, за своїми

формальними ознаками належав до категорії федеративних держав: він складався з 15 формально суверенних союзних республік, кожна з яких мала свою конституцію, систему законодавчих, виконавчих та судових органів, а також, найголовніше, право на вихід зі складу союзної держави.

Однак на практиці федералізм «радянського типу», в основу якого був покладений принцип «демократичного централізму», спирався на вертикально інтегровані структури КПРС та союзних міністерств і відомств, включно з силовими [16, с. 90], які, власне, і утворювали справжню, жорстко централізовану структуру регіонального управління. Як справедливо підкреслював у 1990 році дослідник Цюріхського університету С. Кукс, в теорії Радянський Союз – це союз суверенних держав або республік, об'єднаних в добровільну федерацію подібно до Швейцарії або США, однак де-факто будь-яке американське місто має більше незалежності та самоврядування, ніж радянська республіка. У той час, як республіка має теоретичне право вийти із Союзу, їй не дозволяється обрати підручника або побудувати нову дорогу без дозволу Москви [15, с. 649].

Зрозуміло, що аналогічна модель жорстко централізованого та ієрархізованого «федералізму» була перенесена також і на єдину де-юре федеративну республіку Радянського Союзу – РРФСР (Російську Радянську Федеративну Соціалістичну Республіку), яка від самого початку свого існування була унітарною державою з окремими включеннями до неї різноправних автономій, які отримали назви автономних республік та автономних областей [19, с. 33].

Отже, можна констатувати, що федералізм «радянського типу» за своєю суттю був федералізмом фіктивним, штучно створеною оболонкою, всередині якої існувала жорстко централізована та ієрархізована унітарна держава-партія. В цьому контексті, на наш погляд, слід погодитись з твердженням С. Каспе, який, зокрема, підкреслює, що уся інституціонально-нормативна конструкція, за якою закріпилась назва федерація (так само, як і система Рад), була лише декоративним фасадом, що приховував реальний владний механізм – партійні структури, які аж ніяк не були федеративними [20, с. 57].

Така організація системи взаємодії між центром та регіонами, з нашої точки зору, відповідала логіці функціонування спочатку тоталітарного, а згодом авторитарного радянського режиму, кожен з яких за своїм означенням нейтралізує або обмежує будь-яку автономну, децентралізовану (тобто до певної міри неконтрольовану центральною владою) діяльність, у тому числі на рівні регіонів.

Падіння авторитарного режиму та впровадження демократичних інститутів детермінувало зміну державно-територіального устрою Росії: йдеться про наповнення реальним змістом формальних та таких, що не функціонували, федеративних інститутів, а по суті – про перехід Росії від унітарної до федеративної держави. Отже, з огляду на те, що РРФСР де-факто ніколи не була федерацією, абсолютно обгрунтовано виглядає теза, що вперше за свою тисячолітню історію Росія перетворилась у федерацію 12 грудня 1993 року, коли росіяни на національному референдумі схвалили текст свого нового Основного закону [19, с. 33].

У цьому контексті увагу необхідно звернути на те, що впровадження нових для Росії федеративних інститутів відбувалось в умовах переходу (транзиту), тобто зміни політичного режиму з одного типу на інший, однією з основних характеристик якого є невизначеність процедур та правил політичної взаємодії. Саме це, на наш погляд, обумовило специфіку «федералізації» Росії: подібна загальна невизначеність поєднана з відсутністю попереднього досвіду існування Росії у формі федерації зумовила невизначеність у функціонуванні нововпроваджуваних інститутів федеративної держави, символом чого стало загальновідоме звернення президента Б. Єльцина до керівників республік у складі Російської Федерації: «Беріть суверенітету стільки, скільки зможете проковтнути». Результатом невизначеності правил та процедур взаємодії між центром та регіонами стало різке послаблення адміністративного потенціалу держави загалом та президентської влади зокрема, а також посилення відцентрових сил, які поставили під знак питання існування цілісної російської держави.

Саме подолання хаосу у відносинах центру з регіонами стало першим кроком президента В. Путіна на шляху посилення своєї влади та корегування напрямку зміни типу політичного режиму посткомуністичної Росії. Реформування взаємовідносин федерального центру з регіонами, яке відбувалось під гаслами «зміцнення вертикалі влади» та «встановлення диктатури закону»,

включало у себе цілий пакет поетапно впроваджуваних змін. Першою віхою у цьому процесі став президентський указ від 13 травня 2000 року «Про повноважного представника Президента Російської Федерації у федеральному окрузі», який ніс у собі два основні нововведення: по-перше, створення семи федеральних округів, до складу кожного з яких увійшло від 6 до 18 суб'єктів РФ; по-друге, перетворення інституту повноправних представників президента в регіонах Російської Федерації на інститут повноправних представників президента у федеральних округах [1].

Аналізуючи утворення федеральних округів в контексті реалізації політики Кремля, спрямованої на посилення своєї влади у регіонах, на наш погляд, можна стверджувати, що ця реформа передбачала реалізацію таких цілей: по-перше, спрощення процедури централізованого управління регіонами та забезпечення реалізації єдиної політики центру (передусім в політичній та економічній сфері) на всій території РФ, – очевидно, що об'єднання 89 суб'єктів Російської Федерації у сім великих груп спрощує управління цими регіонами з центру (чим меншою є кількість частин, які перебувають у підпорядкуванні, тим простішим є процес управління ними). По-друге, подолання асиметричного характеру федеративного устрою Росії, який утвердився в період правління Б. Єльцина – попри затверджену у Конституції РФ рівноправність суб'єктів федерації, багато з них користувались певними преференціями у стосунках з центром. Подібні преференції були обумовлені насамперед такими факторами: наявністю статусу республіки (а це практично усі національні утворення в межах Росії), який давав можливість ухвалювати цим суб'єктам власні конституції та проголошувати суверенітет, а також високим рівнем економічного розвитку регіону, що також значно підвищувало його статус. Відповідно більшої влади та незалежності від Кремля набували і керівники цих суб'єктів. Яскравими прикладами тут можуть бути республіки Татарстан та Башкортостан на чолі з президентами відповідно М. Шаймієвим та М. Рахімовим.

Отже, на наш погляд, можна констатувати, що в рамках федерального округу відбулося «змішування» різних за своїм економічним розвитком та політичним статусом регіонів, що мало як практичні, так і символічні наслідки: це уможливило уніфікувати політику Кремля щодо регіонів (реалізовувати єдину політику в рамках округу як до національних республік, так і до територіально окреслених регіонів), що, водночас, повинно було продемонструвати рівноправність усіх суб'єктів федерації та заперечити «виключність» окремих з них. Саме тому ми погоджуємося з твердженням тих дослідників, які розглядають створення семи федеральних округів як перший крок в рамках путінської програми щодо зниження статусу республік (а поряд з цим і обмеження влади керівників цих суб'єктів федерації – Г.Ш.) до рівня решти регіонів [31, с. 34].

Запровадження інституту повноправних представників президента у федеральних округах, на наш погляд, було прямим наслідком нежиттєздатності та неефективності «єльцинського» інституту повноправних представників президента у регіонах РФ, який скоріше символізував собою слабкість центральної (президентської) влади у регіонах. Як зауважує голландський дослідник А. Моммен, повноважні представники, яких президент Єльцин призначав заради утвердження свого авторитету в регіонах, на ділі перетворились у суто номінальні фігури, які не володіли будь-якими владними повноваженнями або впливом [25, с. 76]. Окрім того, ці представники часто призначались за рекомендацією регіональних лідерів та у багатьох випадках підпадали під вплив останніх, що, за словами російського вченого І. Бусигіної, фактично перетворило їх на представників регіонів у центрі [29, с. 722].

Тож, зрозуміло, що в основі путінської реформи інституту повпредів президента лежала ідея виведення останніх з-під впливу регіональних лідерів, встановлення чіткої підпорядкованості президенту та наділення їх реальними повноваженнями, які б змусили регіональні влади рахуватись з їхньою позицією (читай – з позицією президента). Реалізації цих завдань, на наш погляд, сприяло: по-перше, зменшення кількості повноважних представників з 89 (по одному в кожному суб'єкті федерації) до 7 (в кожному федеральному окрузі). Це дало можливість не тільки встановити тісніші контакти між президентом та його представниками (Єльцин навряд чи знав своїх представників персонально [29, с. 722]), але й вирішити проблему залежності повпредів від губернаторів та президентів республік. Адже, якщо раніше повпред залишався один-на-один з регіональним

лідером, що значно підвищувало ступінь його впливу на повпреда, то після реформи представники президента стали практично невразливими для таких залежностей, оскільки тепер у їхньому «віданні» перебувають від 6 до 18 губернаторів та президентів. Як справедливо підкреслює американський дослідник С. Солнік, призначення повноправних представників у великі макрорегіони зменшує шанси на те, що вони будуть «схоплені» губернаторами, а також змушує останніх конкурувати між собою за увагу та прихильність повпредів [29, с. 723].

По-друге, чітке визначення в указі президента Путіна процедури призначення та звільнення повпредів (президентом за поданням керівника президентської адміністрації), а також однозначне окреслення того, що повноправні представники входять до складу адміністрації президента, безпосередньо підпорядковуються президенту РФ та підзвітні йому. По-третє, чітке визначення завдань, функцій та прав повпредів.

Отже, на наш погляд, можна констатувати, що утворення семи федеральних округів на чолі з повноправними представниками президента необхідно розглядати як перший крок у свого роду «унітаризації» федерального устрою Росії, в основі якої лежить створення чіткої субординаційної піраміди: президент – керівник адміністрації президента – повноправні представники президента у федеральних округах – регіональні лідери. Тому ми погоджуємося з тезою А. Зубова, що створення семи федеральних округів слід розглядати як унітаристську надбудову над федерацією. Тим самим, за його словами, остання в новій системі державного устрою, яка наразі не прописана конституційно, фактично перетворюється у місцеве самоврядування з елементами обласної автономії всередині унітарної держави, поділеної на підпорядковані Кремлю генерал-губернаторства або намісництва [19, с. 32].

Яскравим підтвердженням антифедералістського характеру цих реформ, на наш погляд, є також реалізація проекту з укрупнення регіонів Росії, в основі якої лежить ідея зменшення кількості суб'єктів Російської Федерації задля полегшення адміністрування ними та подолання економічної відсталості окремих з них (читай – контролю над регіональними лідерами та економічними ресурсами регіонів, які часто-густо перебувають в руках олігархів). Першими за результатами референдуму 7 грудня 2003 року об'єднались Пермська область та Комі-Перм'яцький автономний округ: з 1 грудня 2005 року вони утворили новий суб'єкт Федерації – Пермський край. Тож чисельність регіонів Росії була зменшена з 89 до 88. З 1 січня 2007 року їх стало вже 85: у цей день за результатами референдуму 17 квітня 2005 року до складу Красноярського краю увійшли Таймирський (Долгано-Ненецький) та Евенкійський автономні округи, а Камчатська область та Корякський автономний округ за результатами референдуму 23 жовтня 2005 року утворили Камчатський край.

Окрім того, на порядку денному вже стоять питання щодо об'єднання Іркутської області та Усть-Ординського Бурятського автономного округу (відповідний референдум відбувся 16 квітня 2006 року), Читинської області та Агінського Бурятського автономного округу (референдум відбувся 11 березня 2007 року), республіки Алтай та Алтайського краю (референдум – у грудні 2007 року одночасно з виборами до Державної Думи), Архангельської області та Ненецького автономного округу (референдум – у березні 2008 року одночасно з виборами президента РФ). Отже, у результаті цього кількість суб'єктів Федерації зменшиться вже до 81, що також, з нашої точки зору, в контексті «унітаризації» державно-територіального устрою Росії не слід розглядати як остаточну цифру (тим паче, що вже сьогодні існує низка пропозицій щодо подальших об'єднань [27, с. 59]).

Саме в ракурсі централізації, скерованої на посилення президентської влади, на наш погляд, необхідно аналізувати й інші зміни здійснені в рамках реформування федеративного устрою Росії. Наступним кроком у напрямку редукції політичного статусу регіональних лідерів стала зміна процедури формування Ради Федерації.

Вперше верхня палата російського парламенту була сформована в грудні 1993 року шляхом прямих виборів, у 1995 році ця процедура була змінена: членами Ради Федерації автоматично (*ex officio*) ставали глава виконавчої влади регіону та голова законодавчого (представницького) органу суб'єкта Федерації (тобто спікер регіонального парламенту). Починаючи з 1996 року, коли глав

абсолютно усіх суб'єктів РФ почали обирати на виборах (до цього часу більшу частину глав регіонів призначав президент), подібна процедура формування Ради Федерації фактично оформила статус регіональних лідерів як незалежних гравців на загальноросійській політичній сцені. Свого апогею їхній вплив досяг у 1999 році, що і продемонструвала верхня палата парламенту, яка, зокрема, тричі відмовилась затвердити рішення президента Єльцина про відставку опального генерального прокурора Ю. Скуратова. За словами Н. Петрова, у 1998–1999 роках регіональні лідери згуртувались у Раді Федерації та почали виходити з підпорядкування Кремля [27, с. 56].

Власне одним із запобіжників подальшої автономізації регіональних лідерів і мав стати новий порядок формування Ради Федерації, який був впроваджений літом 2000 року. Згідно з ним керівники регіонів та голови місцевих парламентів були позбавлені права на автоматичне входження до верхньої палати парламенту. Замість цього була впроваджена норма, відповідно до якої регіональні легіслатури обирають свого представника до Ради Федерації, а представника від виконавчої влади регіону призначає губернатор або президент, якщо проти цього не проголосує дві третини депутатів від загального складу відповідного місцевого парламенту [2].

Окрім пониження статусу регіональних лідерів, ця реформа дала змогу також вбудувати Раду Федерації у президентську вертикаль влади, іншими словами – підпорядкувати її президенту. Як зауважує британський дослідник Т. Ремінгтон, впровадження нової процедури формування верхньої палати Федеральних Зборів призвело до того, що, згідно з проведеними дослідженнями, у 75–80 % випадках відбору членів до нової Ради Федерації (процес оновлення якої відповідно до нової процедури завершився у січні 2002 року – Г.Ш.) вони були «рекомендовані» або узгоджені з президентською адміністрацією. Подібна ситуація, за якої адміністрація президента впливає як на процес відбору нових членів до Ради Федерації, так і на вибори керівництва та формування комісії верхньої палати парламенту, допомагає, за словами Ремінгтона, пояснити ту стійку підтримку, яку надає остання переважній більшості президентських законодавчих ініціатив [30, с. 673–689].

Зміну порядку формування Ради Федерації, на наш погляд, необхідно розглядати безвідривно від ще одного нововведення, здійсненого в рамках путінської федеральної реформи, – впровадження так званого інституту федерального втручання. Згідно з внесеними поправками до федерального закону від 1999 року «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади в суб'єктах Російської Федерації», президент отримав право на винесення попередження законодавчому (представницькому) органу державної влади суб'єкта Федерації та главі виконавчої влади регіону, якщо вони ухвалюють нормативно-правові акти, які, за висновком відповідного суду, суперечать Конституції РФ. В разі повторного порушення, президент має право своїм указом розпустити такий парламент або усунути з посади главу виконавчої влади [3].

Однак тут, на наш погляд, слід погодитись з американськими дослідниками Р. Ортангом та П. Ридевесем, за словами яких, навіть якщо президент і міг звільнити губернатора (президента), то ніщо не гарантувало йому, що новообраний керівник регіону буде більш слухняний федеральному центру, ніж старий [31, с. 40–41].

Тож, як бачимо, виборність керівників суб'єктів РФ виявилась тим інститутом, який не дав змоги встановити повний президентський контроль над керівниками регіонів, зберігаючи за ними можливість проведення до певного рівня незалежної від Кремля політики. Саме ліквідацію цього інституту, на наш погляд, слід розглядати як найбільш кардинальну зміну в пакеті путінських реформ зі «зміцнення вертикалі влади». Вперше ідея щодо доцільності зміни порядку обрання регіональних лідерів була озвучена президентом Путіним в контексті впровадження додаткових засобів, спрямованих на посилення боротьби з терористичною загрозою одразу ж після подій у Беслані у вересні 2004 року. Вже у грудні того самого року нижня та верхня палати російського парламенту ухвалили, з незначними поправками, відповідний президентський законопроект.

Згідно з цим законопроектом, прямі вибори глав суб'єктів Федерації були замінені на їхнє затвердження місцевими законодавчими (представницькими) органами за поданням президента РФ. У цьому контексті необхідно зауважити, що нова процедура «обрання» губернаторів (президентів) є майже ідентичною до процедури затвердження Держдумою кандидатури на посаду голови уряду: в

тому випадку, якщо місцевий парламент двічі відмовляється затвердити подану кандидатуру на посаду глави регіону (або не ухвалює жодних рішень щодо цього питання), президент протягом місяця проводить погоджувальні консультації, за результатами яких він має право повторно внести для затвердження цю кандидатуру, призначити тимчасово виконуючого обов'язки керівника виконавчої влади регіону, розпустити місцевий парламент. У разі, якщо останній і в третій раз відмовиться затвердити подану кандидатуру, президент має право своїм указом розпустити законодавчий орган суб'єкта Федерації [3]. Отже, як і у випадку з Держдумою, право президента на розпуск законодавчого органу фактично надає йому право на **призначення** глави регіону.

Окрім того, президент також отримав нічим необмежене право на зняття останніх з займаних посад: в разі втрати ними довіри президента РФ, за неналежне виконання своїх обов'язків, внаслідок висловлення недовіри місцевим парламентом.

Проаналізувавши зміни, здійснені В. Путіним в контексті реформування федеративної системи Росії, з нашої точки зору, можна констатувати, що основним їх наслідком стало створення жорстко централізованої моделі управління регіонами, яка за своїми ознаками є більш притаманною для унітарних держав. У рамках цієї моделі президенту Росії вдалося максимально мінімізувати вплив регіональних лідерів на загальноросійську політику, позбавивши їх так званого «потенціалу шантажу» у відносинах з президентом, яким вони були наділені, перебуваючи у статусі сенаторів (членів Ради Федерації).

Окрім того, втрата ними парламентського імунітету, впровадження інституту федерального втручання та, найголовніше, набуття президентом практично нічим необмеженої можливості їхнього призначення та звільнення, фактично перетворило керівників регіонів з незалежних гравців на російській політичній сцені, що вводило їх за часів Єльцина в структуру стримувань та противаг в системі державної влади, на повністю підконтрольних президентові чиновників. Нарешті, ми дійшли висновку, що зміна процедури формування Ради Федерації, членів яких призначають контрольовані президентом керівники регіонів та обирають місцеві парламенти, більшість у яких мають пропрезидентські партії, дає змогу отримувати президентській адміністрації «сприятливий» (підконтрольний) склад верхньої палати парламенту, яка у результаті перетворилась з одного з центрів влади (яким вона була за часів президентства Б. Єльцина), часто опозиційного до президента, на орган для додаткової легітимізації його кадрової політики та законодавчих ініціатив. Усе це дає нам можливість констатувати, що ці зміни абсолютно чітко вкладаються у ланцюг політичних нововведень, спрямованих на «нейтралізацію» конкурентів (противаг) президентської влади, а отже, відповідають логіці функціонування сконструйованого протягом останніх семи років моноцентричного політичного режиму президента Путіна.

Висновки. Отже, результати проведеного дослідження, з нашої точки зору, дають змогу констатувати наявність такого зв'язку між політичним режимом та формою державно-територіального устрою Росії, за якого зміна типу політичного режиму неодмінно обумовлює зміну форми державно-територіального устрою цієї країни. Це, своєю чергою, наділяє нас додатковим індикатором для встановлення типу політичного режиму Росії: визначаючи форму державно-територіального устрою та аналізуючи динаміку її змін протягом певного періоду видається можливим відстежити відповідну динаміку змін типу політичного режиму, а також встановити найбільш притаманний його тип для цієї форми державно-територіального устрою.

Зокрема, проведений нами аналіз змін форми державно-територіального устрою Росії, починаючи з радянського періоду, дає можливість виділити такі кореляції: по-перше, існування Росії у формі жорстко централізованої та ієрархізованої унітарної держави означає наявність там тоталітарного чи авторитарного політичного режиму (приклад РРФСР); по-друге, перехід Росії до реального федеративного устрою (впровадження нових, реально діючих федеративних інститутів) свідчить про її відхід від авторитаризму, лібералізацію та демократизацію політичного режиму (приклад Росії періоду президентства Б. Єльцина); по-третє, процеси рецентралізації, тобто реалізація політики із встановлення більшого контролю центру над регіонами, їхнього вбудування у чітку ієрархічну вертикаль підпорядкування федеральному центру корелюється зі зміною напрямку

траєкторії трансформації політичного режиму Росії у зворотний від демократії бік, тобто означає посилення авторитарних тенденцій у функціонування політичної системи цієї країни (приклад путінської Росії). У цьому контексті, на наш погляд, слід погодитись з російським дослідником В. Гельманом, за словами якого у «нового централізму» В. Путіна, який став результатом «радянського вирішення пострадянських проблем» (мрія про «добрий» Радянський Союз), та, власне, радянської моделі управління є спільна основа – неконкурентний (тобто недемократичний – Г.Ш.) характер політичного режиму та монополізація економіки [16, с. 103].

Враховуючи це, можна спрогнозувати, що подальша «унітаризація» Росії свідчитиме про поглиблення авторитаризації її політичного режиму, і навпаки, – процеси демократичної децентралізації, а також реалізація оптимальної для Росії моделі федеративного устрою означатимуть зміну вектора трансформації її політичного режиму у бік демократії. Ця гіпотеза, яка являє собою концентрований результат проведеного дослідження, окреслює перед нами низку завдань теоретичного та емпіричного плану задля їхнього вирішення у подальших наукових розробках.

1. Указ Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13. 05. 2000 г. №849 // <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=001937>. 2. Федеральный закон Российской Федерации от 5 августа 2000 г. №113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Принят Государственной Думой 19 июля 2000 года. Одобрен Советом Федерации 26 июля 2000 года // Российская газета. – 2000. – 5 августа. 3. Федеральный закон Российской Федерации от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Принят Государственной Думой 3 декабря 2004 года. Одобрен Советом Федерации 8 декабря 2004 года // Российская газета. – 2004. – 15 декабря. 4. Батенко Т. Прелюдія Путіна: «Перебудова» в Кремлі. – Львів: Дзига, 2001. – 248 с. 5. Гайдар Е. Гибель империи. Уроки для современной России. – М.: РОССПЭН, 2006. – 440 с. 6. Калашников М. Вперёд, в СССР-2. – М.: Яуза, 2003. – 416 с. 7. Каппелер А. Россия – многонациональная империя. Возникновение, история, распад / Пер. с нем. С. Червонной. – М.: Прогресс-Традиция, 1997. – 344 с. 8. Каспэ С. Империя и модернизация: Общая модель и российская специфика. – М.: РОССПЭН, 2001. – 255 с. 9. Панарин А. Правда железного занавеса. – М.: Алгоритм, 2006. – 336 с. 10. Сухонос В. Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: антиномія демократизму і авторитаризму: Монографія. – Суми: ВДТ «Університетська книга», 2003. – 336 с. 11. Хоскинг Дж. Россия: народ и империя (1552–1917) / Пер. с англ. – Смоленск: Русич, 2000. – 512 с. 12. Хоскинг Дж. Россия и русские. – В 2 кн. Кн. 1 / Пер. с англ. – М.: Транзиткнига, 2003. – 494 с. 13. Хоскинг Дж. Россия и русские. – В 2 кн. Кн. 2 / Пер. с англ. – М.: Транзиткнига, 2003. – 492 с. 14. Реформы в Росії // За заг. ред. Н.Р. Нижник та Б.О. Кравченка. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2003. – 109 с. 15. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; Редкол.: Ю. Римаренко (відп. ред.) та ін. – К.: Довіра: Генеза, 1996. – 942 с. 16. Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. – 2006. – № 2. – С. 90–109. 17. Дергачов О. Випробування Росії і випробування Росією // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2004. – № 31. – С. 16–23. 18. Жеребецький Є. Кінець імперії // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2004. – № 31. – С. 58–77. 19. Зубов А. Унитаризм или федерализм: к вопросу о будущей организации государственного пространства России // Полис. – 2000. – №5. – С. 32–54. 20. Каспэ С. Конструировать федерацию – Renovatio Imperii как метод социальной инженерии // Полис. – 2000. – № 5. – С. 55–69. 21. Каспэ С. Империя как руина и строительный материал: “Nation-building” в современной России // Политическая наука. – 2004. – № 3. – С. 70–84. 22. Кольев А. Империя – судьба России // Неизбежность Империи. Статьи по проблемам российской государственности. – М., 1996. – С. 68–75. 23. Мартин Т. Империя позитивного действия: Советский Союз как высшая форма империализма? // Ab Imperio. – 2002. –

№ 2. – С. 55–87. 24. Миллер А. Советское наследие «империи положительного действия» // *Политическая наука*. – 2004. – № 3. – С. 57–69. 25. Моммен А. Заявка Путина на власть: конец российского федерализма? // *Полис*. – 2000. – № 5. – С. 70–80. 26. Новак А. Клопоти з імперією // *Критика*. – 2003. – № 11. – С. 11–13. 27. Петров Н. Доживёт ли российский федерализм до 2014 года? // *Россия: ближайшее десятилетие: Сборник статей к десятилетию Московского Центра Карнеги* // Под ред. Э. Качинса и Д. Тренина. – М.: Центр Карнеги, 2004. – С. 55–61. 28. Hagen M. von. *Writing the History of Russia as Empire: The Perspective of Federalism*//Kazan, Moscow, St. Petersburg: *Multiple Faces of the Russia Empire* // Казань, Москва, Петербург: *Российская империя взглядом из разных углов* // Под ред. Б. Гаспарова, Е. Евтухова, М. фон Хагена. – М., 1997. – С. 393–410. 29. Hyde M. *Putin's Federal Reform and their Implications for Presidential Power in Russia* // *Europe-Asia Studies*. – 2001. – Vol.53, №5. – P. 719–743. 30. Remington T. F. *Majorities without Mandates: The Russian Federation Council since 2000* // *Europe-Asia Studies*. – 2003. – Vol.55, №5. – P. 667–691. 31. Ross C. *Putin's federal reforms and consolidation of federalism in Russia: one step forward, two step back!* // *Communist and Post-Communist Studies*. – 2003. – 36. – P. 29–47. 32. Stepan A. *Russian Federalism in Comparative Perspective* // *Post-Soviet Affairs*. – April-June 2000. – Vol. 16, №2. – P. 133–176.

УДК 324 (477.8)

У. Яцишин

Національний університет “Львівська політехніка”

РОЛЬ МИТРОПОЛИТА АНДРЕЯ ШЕПТИЦЬКОГО У РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ

© Яцишин У., 2007

Досліджено літературу щодо становлення та розвитку виборчих процесів у Західній Україні початку ХХ ст., а також окреслено роль Української Греко-Католицької Церкви у формуванні електоральної поведінки виборців. З огляду на це проаналізовано пастирські послання та листування митрополита Андрея Шептицького щодо виборів на цих землях.

Literature about the foundation and development of electoral process in the Western Ukraine at the beginning of XXc. is investigated; the role of the Ukrainian Greek-Catholic Church in the formation of electoral behaviour of population is outlined. Bishop's messages and letters of Andrej Sheptytsky about the elections in those lands are analyzed.

Актуальність. В умовах сучасного етно- та державотворення особливе місце посідає взаємозв'язок політичної та релігійної сфер у виборчих процесах. У Західній Україні такий взаємозв'язок має свою специфіку, зумовлену історичними особливостями розвитку політичної думки в краї.

Протягом століть Церква та релігійні організації відігравали значну роль у громадському та політичному житті Західної України. Не залишилися поза її увагою виборчі процеси, початок яким був покладений в середині ХІХ ст., в період, коли західноукраїнські землі входили до складу Австро-Угорської імперії. Важливе місце у цих процесах посідає постать Андрея Шептицького як голови Української Греко-Католицької Церкви від 1901 до 1944 рр.