



Материалы VII Конвента РАМИ

Секция № 17

Украинистика

Слинько Елена Александровна, Российская академия народного хозяйства и государственной службы (Воронежский филиал)

Политическая трансформация современной Украины: проблемы перехода к демократии

В данном докладе содержится попытка охарактеризовать наиболее общие тенденции развития политического процесса на Украине и определить возможные перспективы перехода к демократии, основываясь на опыте более двадцати лет независимости.

Если обратиться к прошлому, то правление Л. Кучмы имело авторитарные черты вследствие сильной президентской власти и широкого использования административного ресурса. В частности, были найдены свидетельства избирательного правоприменения (например, угрозы и их реализация в отношении деловых интересов политических соперников), контроля над СМИ, фальсификации результатов голосований, семейственности, патронажа и других видов коррупции в регионах. Но во время президентства В. Ющенко коррупция продолжала развиваться и в центре, и на местах, снят был только контроль над СМИ¹. Не были проведены необходимые реформы, в особенности долгожданные административная реформа и реформа местного самоуправления. Ослабление президентской власти в результате внесения поправок в Конституцию привело к конфликтам между исполнительной и законодательной властью, а также к конфликтам внутри исполнительной власти. И парламент, и судебная система оказались парализованы, причём данный политический и институциональный коллапс пришёлся на начало экономического кризиса.

Изначально положительными чертами власти «оранжевой» элиты считалось укрепление национальной самодостаточности Украины и улучшение ее имиджа на международной арене. Однако националистическая политика привела к тотальной украинизации без учёта мнений значительного русскоязычного меньшинства (более 15 % населения) и к неоправданному ухудшению отношений с Россией. Обострились и газовая проблема и конфликт по вопросу о Черноморском флоте. Страны Западной Европы потеряли доверие к Украине после газового кризиса начала 2009 г. Таким образом, правление радикальных оппозиционеров не привело к тем результатам, которых от них

¹ Anieri Paul J. Understanding Ukrainian politics : power, politics and institutional design / Paul J. Anieri. – Armork, New York, 2006. – Pp. 192-215.

ожидали. Безусловно, восток и юг Украины изначально были настроены против «оранжевых» союзников, но политическая стагнация, идеологический радикализм и экономический спад привели к потере правыми силами ряда сторонников в центре страны.

На президентских выборах 2010 г. во втором туре побеждает В. Янукович, незначительно опережая Ю. Тимошенко. Обобщая, можно выделить следующие черты правления В. Януковича на момент середины 2012 г.:

- возвращение к «игре с нулевой суммой» и другим чертам президентской республики, указанным политологом Х. Линцем²;
- полный контроль президента над министерствами и ведомствами (в связи с возвращением президентского способа формирования правительства);
- достаточно удачные попытки раскола правых сил и привлечения бизнес-элит из партии «Батькивщина» и блока «Наша Украина – Народная Самооборона» к поддержке Партии регионов.³ Здесь сыграло свою роль и существенное ослабление «Батькивщины» на фоне ареста и приговора Ю. Тимошенко.

А. Фисун также отмечает новое перераспределение власти между украинскими олигархами после прихода к власти В. Януковича. В данном случае формальные механизмы создаются и реформируются лишь для того, чтобы облегчить действие неформальных, что говорит о неопатримониальном характере государства. Речь идет о Законе Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 года. Согласно закону, Украина вновь переходит на смешанную избирательную систему, причём теперь к выборам не будут допускаться избирательные блоки, а заградительный барьер поднят с 3 до 5%.⁴

Несмотря на ожесточённые парламентские дебаты во время обсуждения законопроекта, голосование за закон произошло при поддержке Партии регионов депутатами партии «Батькивщина» и партии «Фронт перемен» А. Яценюка.

Отмена избирательных блоков, с одной стороны, уничтожает стимулы партий к объединению, а, с другой стороны, поощряет укрепление партий как таковых, формирование массовых партий на основе широкой поддержки электората. Высокий заградительный барьер, весьма вероятно, исключит из парламента левые силы (КПУ), а также праворадикальные партии («Наша Украина», «Свобода»). Под сомнением также попадание в парламент таких правых сил, как политическая партия «УДАР» (Украинский демократический альянс за реформы) В. Кличко и «Сильная Украина» С. Тигипко. На данном этапе не вызывает сомнений, что Партия регионов, «Батькивщина» и «Фронт перемен» преодолеют заградительный барьер.

Что касается голосования по мажоритарным округам, то здесь очевидное преимущество получают партии с сильной региональной базой, в чём Партия регионов пользуется неоспоримым преимуществом. По мнению, А. Фисуна, новые избирательные правила породят конкуренцию между различными олигархическими кланами (например, группами Р. Ахметова, Д. Фирташа, Н. Азарова, А. Клюева), а также противостояние

² Juan J. Linz, «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?» in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), p. 6; Juan J. Linz, «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, 1(Winter 1990).

³ Фисун А. The Dual Spiral of Ukrainian Politics after 2010 / PONARS Eurasia Policy Memo, №165, September 2011. – P. 2.

⁴ Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17 ноября 2011 г. № 4061-VI - http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=48566

между олигархами по региональному признаку (Донецкий клан, Запорожский клан, Одесский клан).⁵

Независимые депутаты, традиционно, будут принадлежать к бизнес-элите и, вследствие «диктатуры закона», предсказуемо встанут на сторону «партии власти».

Как показывает практика, после очередной смены власти на Украине начинает складываться режим, который все более подвержен неформальным механизмам, а потому стремительно теряет черты даже делегативной демократии, склоняясь в сторону авторитарной ситуации Х. Линца. На наш взгляд, процессы на Украине можно охарактеризовать одним из сценариев Х. Линца:

- установление нового авторитарного режима, основанного на объединении общественных сил, из которых исключаются ведущие политические деятели прежнего демократического режима, без создания новых политических институтов и без какой-либо массовой мобилизации сил в поддержку нового режима.⁶

Действительно, ни мобилизации общественности, равной по масштабам «оранжевой» революции, ни создания новых политических институтов в период 2010-2012 гг. не произошло. Однако дискредитация и правых, и левых сил сделала Партию регионов единственной альтернативой для электората. Роль прежних лидеров стремительно снижается, правительство составлено из сторонников президента, будущие парламентские выборы призваны закрепить статус-кво. Но авторитарный режим формируется на фоне растущего народного недовольства (как по поводу новых реформ, в частности, Налогового кодекса, так и по поводу тюремного заключения Ю. Тимошенко), что не исключает повтор сценария 2004 г.

Рассмотрев политические процессы на Украине в 1991-2012 гг. с точки зрения демократического транзита и установления оптимальной формы правления, представляется возможным сделать следующие **выводы**:

- Для политического развития Украины в период независимости характерны признаки стагнации и системного кризиса.
- Для описания политического режима на Украине в 1991-2004 г. наиболее подходит термин «делегативная» демократия в понимании Г. О’Доннелла⁷ и неопатримониальное государство в расшифровке А. Фисуна и К. Малыгиной.⁸
- Не происходит демократический транзит, как таковой, так как, просуществовав в режиме делегативной демократии с 1991 по 2004 гг. и реализовав неудачный план по демократизации в 2004-2010 гг., Украина стала постепенно формировать авторитарный режим.
- Провал демократической консолидации необходимо объяснять господством неформальных механизмов решения политических задач, что обесценивает и парализует политические институты.
- Одним из основных факторов системного кризиса на Украине является конституционный кризис. Конституция 1996 г. была принята в условиях жёсткого противостояния между ветвями власти и имеет сугубо конъюнктурный характер. Аналогичная ситуация сложилась и с редакцией Конституции 2004 г. Эффективное функционирование государственных институтов не предусмотрено и не отлажено на самом базовом уровне, на уровне законодательства, что приводит к глубинным

⁵ Fisun A. The Dual Spiral of Ukrainian Politics after 2010. – P. 3.

⁶ Linz J. J. The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration. – Baltimore, London, 1978.

⁷ G. O’Donnell. Delegative Democracy // Journal of Democracy 5, January 1994. – №1. – P. 57-59.

⁸ Malygina K. Ukraine as a neo-patrimonial state: understanding political change in Ukraine in 2005-2010 / Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe, 2010. – P. 9.

противоречиям между законодательной и исполнительной ветвями власти, осложняя работу обеих.

- Региональные различия Украины, осложнённые ожесточённым идеологическим противостоянием, приводят к чрезвычайной фрагментации партийной системы, слабости и радикализации партий, и, как следствие, крайне затруднённому поиску компромисса как в период перед выборами, так и во внутрпарламентских взаимодействиях. Неспособность построить устойчивую коалиции приводит к параличу законодательной ассамблеи.
- Высокая степень партийной раздробленности была отчасти преодолена формированием Партии регионов – центристской партии, построенной на сетевых взаимодействиях между олигархическими кланами востока и юга Украины. Но возрастание политического веса Партии регионов привело к усилению практики использования неформальных механизмов, упрочению «диктатуры закона», ослаблению политических соперников, и, как следствие, к распаду демократического режима.
- Выбор оптимальной формы правления на Украине невозможен до отказа от преобладания неформальных практик над формальными, в частности от «диктатуры закона» и широкого использования административного ресурса. Данный тезис подтверждается примерами практически полной реализации и опасностей президентства, выявленных Х. Линцем, и опасностей парламентаризма, представленных С. Мейнуорингом и М. Шугартом.⁹ Частичное реформирование системы и создание гибридных парламентско-президентских форм правления не является решением проблемы, что было доказано в 2004-2010 гг.
- Наиболее эффективной в украинских условиях представляется пропорциональная избирательная система. Во-первых, любое внедрение голосования по одномандатным округам провоцирует ещё большее подпадание политического процесса под влияние межэлитарного взаимодействия, определяемого лишь частными либо групповыми бизнес-интересами. Во-вторых, именно при пропорциональной системе произошла некоторая консолидация партий, и начали образовываться коалиции большинства, хотя они и оставались неустойчивыми.
- Исполнительная власть жестко доминирует над судебной системой, особенно над Конституционным Судом. Разделение полномочий по контролю над Конституционным Судом между тремя ветвями власти привело к долговременному параличу единственного органа конституционной юрисдикции. Таким образом, независимость судебной власти является острой необходимостью.
- Для регулирования внутрпарламентского взаимодействия и повышения партийной дисциплины императивный мандат представляется действенной мерой при условии его доработки в сторону создания дополнительных стимулов для народных депутатов сохранять лояльность своей фракции.
- Кризис политической системы Украины происходит на фоне повышенной активности гражданского общества, находящегося на грани предреволюционной мобилизации. Стабильность украинского развития может быть вновь поставлена под сомнение, если произойдет новая антиконституционная смена власти.
- В целом, для украинской политической системы характерна ригидность и крайне низкая способность к эволюционному реформированию и демократическому транзиту. Наоборот, реакция и регресс являются неотъемлемой частью политического процесса.
- Для совершенствования трансформационных процессов и возвращения Украины на путь демократического транзита необходимо:

⁹ Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, 'Juan Linz, presidentialism and democracy. A critical appraisal', *Comparative Politics*, Vol.29, No.4 (1997).

1. Серьезное конституционное реформирование, которое оздоровило бы институциональный дизайн и ликвидировало конфликт компетенций и противостояние между ветвями власти.

2. Отказ от неопатримониализма: постепенное прекращение применения неформальных практик вне формальных механизмов или ликвидация «диктатуры закона».

3. Усиление партий и партийной дисциплины посредством совершенствования законодательства и внутрипарламентских правил.

4. Достижение независимости судебной ветви власти.

5. Установление пропорциональной избирательной системы с заградительным барьером 4-5 %.

6. Отказ от идеологической радикализации и заострения внимания политиками на межэтнических и региональных противоречиях. Наоборот, необходимо сосредоточить политические программы на перспективах выхода из экономического кризиса, административной реформе и повышении уровня жизни. В данном контексте невозможно не отметить долгожданную языковую реформу. Подобный шаг В. Януковича выделяется своей неоднозначностью, так как, во-первых, позволяет частично решить проблему национальных меньшинств, но, с другой стороны, вызывает резкую негативную реакцию значительной части населения и элит.

- На текущем этапе режим В. Януковича полезнее для Украины, чем режим, существовавший в 2004-2010 гг., так как согласованная работа исполнительной и законодательной власти, а также существование парламентской коалиции большинства способствует решению первоочередных проблем государства и проведению социальных, экономических и административных реформ. Однако окончательное превращение Украины в авторитарное государство после парламентских выборов 2012 г. представляется нежелательным.