

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В УКРАИНЕ: ПРИЗНАКИ СТАГНАЦИИ

Е. А. Слинько

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 23 апреля 2013 г.

Аннотация: статья рассматривает стагнацию политической системы Украины как причину системного кризиса всех сфер общественной жизни. Приводятся доказательства незавершенности процессов государственного строительства, формирования избирательной системы, объединения элит. Для политической системы Украины характерно отсутствие прогрессивного развития, реформы не носят конструктивного характера, а лишь усугубляют кризис. В статье утверждается, что выходом из системного кризиса является преодоление стагнации.

Ключевые слова: политическая система, конституционная реформа, избирательная система, стагнация, системный кризис, неформальные механизмы.

Abstract: it is argued in the article that political system of Ukraine is undergoing a serious crisis, which has not lost its intensity during more than twenty years of independence. Ukrainian political process has all the signs of stagnation despite its apparent rapid development. The processes of state-building, establishing effective electoral system and merging of the elites are incomplete. The system crisis is deepened by the chaotic reforms and general rigidity of Ukrainian political processes. The conclusion is drawn that it is necessary to overcome stagnation in order to put the crisis to an end.

Key words: political system, constitutional reform, electoral system, stagnation, system crisis, informal mechanisms.

Политическая система Украины переживает в настоящее время серьезный кризис, не потерявший свою интенсивность более чем за двадцать лет независимости страны. Несмотря на очевидное быстрое развитие политического процесса, в нем присутствуют все признаки стагнации.

Первым таким признаком является незавершенный конституционный процесс. Конституция имеет фундаментальное значение для консолидации нации и является базисом процесса государственного строительства. Украина приобрела независимость в 1991 г., однако Конституция Украины была принята лишь в 1996 г. Украинское государство опиралось на Конституцию СССР 1978 г. с внесенными в нее поправками [1] в течение пяти лет после обретения независимости. В украинской политической системе возникли новые должности Президента и Премьер-министра при сохранении значительного объема власти Верховной Рады Украины. После краха Советского Союза Коммунистическая партия утратила свое влияние на исполнительную ветвь власти, Политбюро было ликвидировано, однако Верховный Совет (в Украине – Верховная Рада) сохранил свои полномочия. Президент независимой Украины также являлся влиятельной фигурой, но он практически не имел возможности влиять на парламент, а Премьер-министр оказался

зависимым от обоих институтов (например, поднимать вопрос о доверии Правительству имели право и Президент, и парламент). Подобный институциональный хаос сделал политический процесс затруднительным и породил многочисленные конфликты между ведущими политическими акторами.

Процесс принятия Конституции Украины привел к новым конфликтам между Президентом и парламентом. Раздробленная Верховная Рада не могла прийти к консенсусу по вопросу о содержании Конституции, поэтому решающую роль стала играть воля Президента. Определенным успехом стало принятие в 1995 г. «Конституционного договора между Верховной Радой Украины и Президентом Украины об основах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления на Украине в период до принятия новой Конституции Украины», известного, как «Закон о власти». Договор имплементировал положения Закона Украины «О государственной власти и местном самоуправлении в Украине». Данный документ был действителен лишь в течение года, по истечении которого должна была быть принята Конституция. За указанный срок не были выработаны пути сотрудничества между Президентом и парламентом, а также внутри парламента, поэтому в 1996 г. противостояние возобновилось.

Президент Украины Леонид Кучма настаивал на расширении полномочий Президента и включении в их число возможности роспуска Верховной Рады, что

превращало парламент в законодательный и представительный орган, лишенный исключительных полномочий, дарованных Конституцией УССР 1978 г. Конструктивного способа достижения компромисса не было найдено, нависла лишь угроза Л. Кучмы поставить вопрос о принятии Конституции на референдуме. Таким образом, Конституция составлялась и принималась в спешке и содержала ряд противоречивых статей [2]. Полномочия Президента значительно расширились, и Л. Кучма использовал эту ситуацию, чтобы усилить авторитарные тенденции политического режима Украины. Возрастающий авторитаризм привел к постепенному объединению многих политических сил в антипрезидентскую коалицию. После парламентских выборов 2002 г. в Украине впервые появилась консолидированная оппозиция, что в 2004 г. привело к так называемой «оранжевой» революции.

В результате смены властных элит Виктор Ющенко стал Президентом Украины, однако был вынужден пойти на компромисс со своими политическими противниками и согласиться с внесением поправок в Конституцию. Согласно ее новой редакции, Кабинет министров формировался коалицией депутатских фракций и был зависим от парламента, но за назначение министра обороны и министра иностранных дел, а также за иные ведомства, занимающиеся безопасностью, по-прежнему отвечал Президент. Таким образом, власть была разделена не между законодательной и исполнительной ветвями, а внутри исполнительной [3]. Более того, упомянутые ветви власти имели непосредственное влияние на Конституционный Суд, что впоследствии привело к невозможности его работы в течение многих месяцев. Ситуацию усугублял и тот факт, что изначально Президент В. Ющенко и Премьер-министр Ю. Тимошенко были партнерами по «оранжевой» революции, но их неразрешимые противоречия в результате оказались одной из причин паралича политического процесса.

Кроме того, ни В. Ющенко, ни Ю. Тимошенко не могли примириться с ситуацией, в которой, несмотря на победу «оранжевой» революции, новые элиты стремительно теряли популярность, а преемник Л. Кучмы Виктор Янукович и его Партия регионов, напротив, становились самой серьезной политической силой в стране. Апогея конфликт достиг, когда в результате раздробленности «оранжевой» коалиции 4 августа 2006 г. В. Янукович занял пост Премьер-министра, на котором он находился до 23 ноября 2007 г. Постепенно все политические силы пришли к мнению, что новая редакция Конституции являлась неудачной.

Конституционный Суд отменил поправки к Конституции после победы В. Януковича на выборах Президента Украины в 2010 г. Государство вернулось к Конституции редакции 1996 г., однако проблема выработки эффективной Конституции сохраняется до настоящего времени.

Вторым признаком стагнации является хаотичный электоральный процесс. Первые независимые парламентские выборы состоялись в 1994 г. на основе мажоритарной системы. Результатом стала высокая фрагментация парламента (15 партий), причем значительное число независимых кандидатов (всего их насчитывалось 163 депутата в 450-местном парламенте) вовсе не имело партийной принадлежности. Данный созыв Верховной Рады продемонстрировал свою неэффективность, сделав также невозможным конструктивный диалог с Президентом в ходе конституционного процесса 1995–1996 гг. Вследствие этого политические элиты осознали необходимость реформы, и с 1997 по 2004 г. в Украине действовала смешанная избирательная система. Внедрение смешанной избирательной системы было призвано решить две основные проблемы: во-первых, создать стимул для партийной консолидации и для создания коалиций, а во-вторых, преодолеть слабость политических партий в целом [4]. Выборы по пропорциональной системе должны были укрепить партии, более того, партийные списки были «закрытыми», т.е. партийные лидеры контролировали список кандидатов, и избирательный закон должен был оказывать на партии консолидирующий эффект даже после выборов [5]. Целью мажоритарной системы была партийная консолидация, ввиду того что традиционно мажоритарная система приводит к формированию двухпартийной системы. Идея реформы заключалась в том, что обе формы организации электорального процесса будут работать независимо и одновременно. Если бы так случилось, то в Украине появилась бы сильная партийная система, а количество партий в парламенте значительно уменьшилось.

Однако на практике случилось так, что меры, направленные на решение одной проблемы, усугубили другую. Выборы в одномандатных округах негативно повлияли на укрепление партий, допустив в парламент независимых народных депутатов, а партийные списки позволили небольшим партиям пройти в законодательный орган, мешая тем самым партийной консолидации.

После «оранжевой» революции избирательное законодательство было вновь изменено. Парламентские выборы 2006 и 2007 гг. проходили уже по пропорциональной избирательной системе, что дало ожидаемый результат и способствовало усилению партий. В Верховную Раду, с учетом 3 %-ного заградительного барьера, и в 2006, и в 2007 г. прошло всего пять партий, которые смогли сформировать коалицию большинства. Но здесь нельзя забывать, что в период 2006–2010 гг. для партий существовал очень серьезный стимул к объединению: согласно изменениям, внесенным в Конституцию в 2004 г., Правительство формировалось большинством народных депутатов, а неспособность образовать Правительство в установленный срок приводила к роспуску парламента. Таким обра-

зом, пропорциональная избирательная система становилась жизненно необходимой для эффективного функционирования ветвей власти.

В 2010 г. упомянутые изменения Конституции были отменены, и президентский способ формирования Правительства вернулся, что, однако, не означает неэффективность пропорциональной системы. Напротив, практика 2006 и 2007 гг. показала, что именно при голосовании по партийным спискам количество прошедших в парламент партий минимизируется, партии получают дополнительные стимулы для усиления и укрупнения, а парламентским фракциям становится легче искать союзников и заключать коалиционные соглашения. Однако в 2011 г. опять была введена смешанная избирательная система [6], что позволяло усилить положение Партии регионов в парламенте за счет кандидатов, победивших в одномандатных округах, и в то же время должно было способствовать раздроблению оппозиции.

Таким образом, электоральный процесс зависит от конъюнктуры, а потому движется по замкнутому кругу без видимого прогресса. В таблице отражен коэффициент фрагментации партийной системы Украины в Верховной Раде с 1990 по 2012 г. Как видно из таблицы, наименьший показатель был характерен для парламента 2007–2012 г., а после выборов в 2012 г. фрагментация вновь начала возрастать.

Третьим признаком стагнации является проблема украинских элит. Леонид Кравчук, первый Президент Украины, являлся представителем партийной номенклатуры при СССР (заведующий отделом агитации и пропаганды ЦК КПУ, затем – заведующий идеологическим отделом и секретарь ЦК КПУ, затем – член Политбюро ЦК КПУ), а Верховная Рада первого созыва (1990–1994 гг.) формировалась еще до распада СССР, а потому имела сильное коммунистическое представительство. Таким образом, над политическим процессом довлело советское наследие. Позже к власти пришли различные финансово-экономические группы (представителями которых являются, в частности, В. Янукович и Ю. Тимошенко), что в результате привело к развитию политического процесса в условиях конфликта между старыми и новыми элитами, а также противостоянию новых элит между собой. Советское наследие не преодолено и сейчас, поэтому в данном аспекте не наблюдается значительного прогресса. Кроме того, не найден компромисс с националистически настроенными элитами. Они имели значительное влияние во время первых лет независимости Украины, особенно выделялся Народный Рух Украины, но затем их влияние снизилось вплоть до 2002–2003 гг., когда начали появляться предпосылки к «оранжевой» революции. Режим В. Ющенко сделал национализм фактически государственной идеологией, когда инте-

Т а б л и ц а

Этапы электорального процесса в Украине (1990–2012 гг.)

Этап, хронологические рамки	Число парламентских партий	Дата общенациональных выборов	Избирательная система, основные параметры	Коэффициент фрагментации партийной системы
1990–1994 гг.	3 партии	30 марта 1990 г.	Мажоритарная система (2 тура)	Выборы не были свободными
1994–1998 гг.	15 партий и беспартийные депутаты	27 марта 1994 г.	Мажоритарная система (от 1 до нескольких туров в разных округах, в зависимости от преодоления порога явки и признания действительности выборов)	40,59
1998–2002 гг.	8 партий по партийным спискам, представители 16 партий – в одномандатных округах и беспартийные депутаты	29 марта 1998 г.	Смешанная система. Заградительный барьер для партий и блоков составлял 4 %. В мажоритарных округах действовала система относительного большинства	10,78
2002–2006 гг.	6 партий по партийным спискам и представители еще 4 в одномандатных округах и беспартийные депутаты	31 марта 2002 г.	Смешанная система. Заградительный барьер для партий и блоков составлял 4 %. В мажоритарных округах действовала система относительного большинства	7,95
2006–2007 гг.	5 партий	26 марта 2006 г.	Пропорциональная система. Заградительный барьер – 3 %	5,42
2007–2012 гг.	5 партий	30 сентября 2007 г. (внеочередные)	Пропорциональная система. Заградительный барьер – 3 %	3,79
С 2012 г.	5 партий по партийным спискам и представитель еще 1 партии в одномандатном округе и беспартийные депутаты	28 октября 2012 г.	Смешанная система. Заградительный барьер – 5 %. В мажоритарных округах действует система относительного большинства	4,92

рессы украинской нации ставились выше интересов отдельного гражданина. Данный подход вызвал неприятие у части населения, но и в настоящий момент праворадикальные силы пользуются определенной популярностью, что можно видеть на примере прошедшего в 2012 г. в парламент ВО «Свобода», завоевавшего симпатии более 10 % избирателей.

Четвертым признаком стагнации является использование неформальных механизмов и существование авторитарных тенденций. Данная проблема проистекает от отсутствия эффективного институционального каркаса. Во время сложного конституционного процесса 1995–1996 гг. Л. Кучма осознал, что угрозы являются наиболее эффективным способом воздействия на политических оппонентов. Постепенно взаимодействие между группами элит стало осуществляться в атмосфере коррупции, запугивания, избирательного правоприменения, патронажа и клиентелизма. Предполагалось, что режим, сформировавшийся после 2004 г., будет основываться на принципах демократии, однако сохранились и коррупция, и использование неформальных механизмов.

После 2010 г. ведущей политической силой в государстве стала Партия регионов, которая является не столько сообществом людей с близкими идеологическими позициями политического центризма, сколько в первую очередь совокупностью взаимодействующих финансово-экономических групп. Для политического режима Украины после 2010 г. стало особенно актуально так называемое «управление посредством права» («rule by law»), т.е. избирательное правоприменение, клиентелизм и патронаж. Подобные явления существовали в украинской власти и до 2010 г., но ранее они были несколько завуалированы сильной идеологической составляющей в деятельности ведущих политических сил. Впервые отчетливые признаки «управления посредством права» были отмечены во время второго президентского срока Л. Кучмы, что привело к объединению всех политических сил против него и поражение сгруппировавшихся вокруг Президента элит.

В свою очередь, В. Янукович, с одной стороны, способствует возвращению сформированной еще в конце 1990 – начале 2000-х гг. системы, но пытается избежать ошибок Л. Кучмы – с другой. Указанным целям отвечает формирование смешанной избирательной системы. Появились первые случаи избиратель-

ного правоприменения, к которым, возможно, относится тюремное заключение бывшего лидера партии «Батькивщина» Ю. Тимошенко и лидера партии «Народная самооборона», бывшего министра внутренних дел Украины Ю. Луценко. Чем бы ни были продиктованы подобные шаги, они, так или иначе, привели к ослаблению некоторой части оппозиции. Особенно это касается «Батькивщины», значительная часть популярности которой держалась на харизме Ю. Тимошенко.

Другие признаки стагнации политического процесса включают в себя нерешенный этнический, языковой и региональный конфликты (противостояние в данной сфере сохранилось, даже несмотря на введение региональных языков [7]), неполное осуществление административной реформы, непоследовательную внешнюю политику и катастрофическую ситуацию в области экономики. Единственным способом избежать краха государства является осознание серьезности проблемы, выход из стагнации и начало движения вперед.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки (Основний Закон) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 11.07.1978. – № 18. – Ст. 268.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 23.07.1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Ковриженко Д. Конституційна реформа та консолідована демократія: роль громадянського суспільства, влади і опозиції / Д. Ковриженко, А. Чебаненко, В. Шрамівич // Часопис Парламент. – 2008. – № 2. – С. 2–25.
4. Anieri P. J. Understanding Ukrainian politics: power, politics and institutional design / P. J. Anieri. – Armonk: New York, 2006. – 154 p.
5. Herron E. S. Contamination Effects and the Number of Parties in Mixed-Superposition Electoral Systems / E. S. Herron, M. Nishikawa. – Electoral Studies. – March 2001. – № 20. – P. 63–86.
6. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
7. Закон України «Про засади державної мовної політики» від 03.07.2012 / Голос України. – 10.08.2012. – № 146.

Воронежский государственный университет

Слинко Е. А., преподаватель кафедры международных отношений и мировой политики

E-mail: elena.slinko@mail.ru

Тел.: 8-910-243-22-27

Voronezh State University

Slinko E. A., Lecturer of the International Relations and World Politics Department

E-mail: elena.slinko@mail.ru

Тел.: 8-910-243-22-27