

А.В. СИДОРЧУК

**ЭВОЛЮЦИЯ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ НА УКРАИНЕ:
ОТ ПОЛУ- К СУПЕРПРЕЗИДЕНТСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ**

Первоначальное непринятие термина «полупрезидентская система», введенного в научный оборот М. Дюверже в 1970 г., не в последнюю очередь было обусловлено очень малым количеством политических систем, которые можно было назвать таковыми. До начала 1990-х годов стран с двумя традиционными формами правления – президентской и парламентской – было значительно больше, чем тех, конституционные системы которых соответствовали критериям М. Дюверже. По подсчетам Р. Элджи, еще в 1989 г. в мире было только 10 стран с полупрезидентской формой правления.

Ситуацию кардинально изменили два исторических события – распад социалистического лагеря и демократические трансформации в ряде бывших колоний Франции. Большинство из них – в силу разных причин – решили избрать именно полупрезидентскую модель. В результате в 1991 г. таких стран уже было 27, в 1994 г. – 40, а в 1999 г. – 50 [Elgie, 2011, p. 9], среди них оказалась и Украина.

В рамках данной статьи будут выяснены причины учреждения полупрезидентской формы правления на Украине, выделены основные этапы ее развития, исследован характер взаимодействия ключевых политических институций и проанализировано ее влияние на процессы демократической консолидации. При этом для обозначения полупрезидентской формы правления будет использовано определение Р. Элджи, согласно которому полупрезидентская система подразумевает «ситуацию, когда народно избранный на фик-

сированный срок президент сосуществует с премьер-министром и кабинетом, ответственными перед парламентом» [Elgie, 1999, p. 13].

Становление и первые годы полупрезиденциализма

Рассматривая процесс становления форм правления пост-коммунистических стран, гораздо легче объяснить причины учреждения должности президента, чем причины выбора полупрезидентской модели. На Украине пост президента был создан в самом начале переходного периода – 7 июля 1991 г., за полтора месяца до официального провозглашения независимости страны. Вопреки тому что поначалу президент не имел официально прописанных полномочий, а его кресло оставалось вакантным, это нововведение сыграло ключевую роль в становлении полупрезидентской формы правления Украины.

Можно назвать несколько ключевых причин учреждения президентской должности. Во-первых, процесс создания новой страны в случае Украины был неотъемлем от формирования национальной идентичности населения. Президент в глазах представителей элит, а также обычных граждан должен был сыграть роль символа единства нации и таким образом способствовать национальной консолидации. Во-вторых, единоличный президент, по мнению многих, в условиях переходного периода был необходим как гарант стабильности исполнительной власти и двигатель необходимых реформ. В-третьих, оба главных политических лагеря того времени – представители старых коммунистических элит и национал-демократическая оппозиция – питали надежды получить контроль над президентским креслом в ходе грядущих выборов, считая его важным инструментом для достижения своих целей [Sedelius, 2006, p. 123–124].

Первым президентом независимой Украины стал бывший глава Верховной рады (парламента) УССР Леонид Кравчук, которому удалось победить на выборах 1 декабря 1991 г. Впрочем, свой массив полномочий глава государства получил лишь после внесения изменений в Конституцию УССР 14 февраля 1992 г. В соответствии с принятым законом, президент получил право предлагать кандидатуру премьер-министра на рассмотрение Верховной рады для утверждения. Состав правительства, именуемого Кабинетом министров, формировал президент с подачи премьер-

министра. При этом Кабинет министров был одновременно подчинен президенту и ответствен перед парламентом. На практике это означало, что и президент и парламент могли отправить в отставку как премьер-министра, так и весь состав правительства или отдельного министра. Таким образом, на Украине была закреплена полупрезидентская форма правления, в которой баланс сил склонялся в сторону президента. Пользуясь распространенной типологией М. Шугарта и Дж. Кэри, на Украине был установлен президентско-парламентский подвид полупрезидентской модели [Shugart, Carey, 1992, p. 23–24].

В чем были причины создания полупрезидентской системы власти на Украине? Учитывая популярность идеи учреждения должности президента, разделение его полномочий с премьер-министром, на первый взгляд, было довольно неожиданным решением. Однако и институциональные факторы, и расстановка сил среди политических акторов указывали именно на вероятность построения полупрезидентской модели. С одной стороны, как пишет К. Мацузато, раздвоенность исполнительной власти была своеобразным отражением властной иерархии советского периода, когда коммунистическая партия была ответственна за определение общих направлений государственной политики, а их имплементация была возложена на Совет министров и подчиненные ему органы. Соответственно, для многих представителей коммунистической элиты первую роль логично было определить за президентом, а вторую – за премьер-министром и его правительством [Matsuzato, 2005, p. 48]. В данном случае круг возможных решений был изначально ограничен институциональными факторами прошлого периода.

С другой стороны, ни одна из сторон политического противостояния тех времен не имела достаточно властных ресурсов, чтобы полностью проигнорировать позицию своих оппонентов во время принятия конституционных изменений. Коммунисты традиционно ратовали за полную концентрацию власти в системе советов, который возглавляла Верховная рада, однако, учитывая крайне высокую популярность идеи президентской должности, ухватились за нее в надежде сохранить доступ к основным властным рычагам. Оппозиционные силы, в свою очередь, были приверженцами президентской формы правления, возлагая на президента миссию полностью порвать с советским прошлым, но не имели достаточного количества депутатов в парламенте, чтобы рассчи-

тивать на воплощение своей задумки в жизнь. В результате новая система власти стала своеобразным компромиссом между двумя основными политическими лагерями.

Как показало дальнейшее развитие событий, остаточные явления советского прошлого продолжали играть значительную роль. Несмотря на то что президентско-парламентская модель создавала предпосылки для доминирующей роли президента в политической системе страны, Л. Кравчук не смог ими воспользоваться. Он оказался не готов действовать в рамках формально установленных правил, предпочитая использовать более знакомые ему с советских времен неформальные практики [Birch, 2008, p. 225]. И хотя цель Л. Кравчука была во многом традиционна для президента в полупрезидентской республике – получить контроль над исполнительной властью, – его подход к ее достижению был компромиссным по своей природе и заключался в попытках поддерживать хорошие неформальные отношения со всеми ключевыми акторами политической системы. На первых порах такая тактика приносила свои плоды, и Л. Кравчуку в целом удавалось контролировать деятельность премьер-министра В. Фокина. Однако уже следующий глава правительства – Л. Кучма – сумел использовать против Кравчука его же оружие. После того как президенту удалось заручиться ситуативной поддержкой парламента при назначении Л. Кучмы, последний сумел использовать часть депутатского корпуса для создания собственной базы поддержки и успешного расширения своих исполнительных полномочий.

На пути усиления президентской власти Л. Кравчука также стоял состав парламента, который не менялся со времен выборов 1990 г. Большинство в нем составляли коммунисты, часто препятствующие инициативам президента, который занял национал-демократическую позицию еще накануне президентских выборов. Кроме того, институциональным наследием советского периода стала значительная роль парламентского спикера, который во многом контролировал законодательный процесс в Верховной раде [Wilson, 1999, p. 264]. Напоследок первый президент Украины не делал попыток формировать парламентское большинство, которое могло бы стать для него мощным подспорьем.

В конце концов конфликт Л. Кравчука с Л. Кучмой, временно разрешившийся отставкой последнего, стал фатальным для президента. Не сумев воспользоваться институционально оформленны-

ми возможностями укрепить свое влияние, Л. Кравчук оказался наедине с враждебно настроенным парламентом, амбициозным и набирающим популярность Л. Кучмой и недовольными гражданами, которые стали жертвами острейшего экономического кризиса. Политическое напряжение достигло своего апогея в начале 1994 г., когда Л. Кравчук согласился на одновременное проведение досрочных президентских и парламентских выборов. Выборы президента закончились победой Л. Кучмы, в то время как выборы парламента сохранили за коммунистами относительное большинство, однако привели в законодательный орган большое количество независимых депутатов.

Таким образом, первый этап становления полупрезидентской формы правления на Украине был обозначен низкой степенью формализации правил, флуктуациями властных полномочий между президентом, парламентом и правительством, постоянными конфликтами между основными политическими акторами. Конституционные нормы были ответственны за такое положение дел лишь отчасти. Действительно, украинская разновидность полупрезиденциализма способствовала противостоянию между президентом и парламентом, поскольку обе институции обладали прямой легитимностью и рычагами влияния на правительство. Кроме того, распределение власти между президентом и премьер-министром было недостаточно четким и создавало предпосылки для дублирования их полномочий. Однако более важным было то, что ключевые акторы оказались неготовыми к новой демократической среде и предпочитали действовать в обход легально установленных каналов взаимодействия. В результате основные элементы президентско-парламентской системы на Украине вплоть до 1994 г. оставались, по большому счету, незадействованными, что делало влияние формы правления на политическую практику в этот период весьма незначительным.

Конституционные баталии

После выборов 1994 г. остро встал вопрос о принятии Конституции независимой Украины. С первых дней своего пребывания в кресле президента Л. Кучма занял лидирующую позицию в процессе написания Основного закона и уже в конце 1994 г. предложил парламенту свой законопроект «О государственной власти

и местном самоуправлении». Несмотря на то что новый спикер парламента А. Мороз стал автором другого конституционного законопроекта, Л. Кучме удалось убедить парламентариев сосредоточиться на рассмотрении документа собственного авторства. С этой целью он применил тактику шантажа, пригрозив Верховной раде проведением референдума с вынесением на него вопроса о поддержке президентского законопроекта. Учитывая большую популярность новоизбранного президента, депутаты решили пойти на компромисс и 8 июня 1995 г. согласились на принятие так называемого конституционного договора, который повторял основные моменты президентского проекта. Этот договор был лишь временным документом и предусматривал, что парламент должен принять новую конституцию в течение одного года.

Дальнейшее развитие событий практически повторило сценарий принятия конституционного договора. Вопреки тому что разработка проекта конституции происходила в парламенте, влияние Л. Кучмы на его содержание было непропорционально большим: в этом ему на руку играла раздробленность парламента на силы левого и правого направлений, которые воспринимали друг друга крайне враждебно. Л. Кучма сумел успешно воспользоваться этим противостоянием и временно заручиться поддержкой правых фракций в построении модели власти с сильным президентом в первой версии конституционного проекта [Wise, Brown, 1999, p. 33]. Однако с нарастанием давления президента усиливалось и сопротивление парламента, сумевшего урезать полномочия главы государства в документе, который был подготовлен ко второму чтению. Реакцией Л. Кучмы стал еще один указ о проведении референдума, на который он хотел вынести первоначальный вариант проекта конституции. Учитывая, что настроения населения мало изменились за прошедший год, Верховная рада сумела упредить проведение референдума и 28 июня 1996 г. после двух суток работы приняла Конституцию.

Как оказалось, новая Конституция мало отличалась от той, что действовала прежде. Президент, как и раньше, мог предлагать кандидатуру премьер-министра и с его подачи формировать персональный состав правительства. Парламент, в свою очередь, сохранил право принимать или отклонять президентскую кандидатуру, а также рычаги влияния на правительство, включая право увольнять весь его состав или министров по отдельности. Таким

образом, на Украине сохранилась полупрезидентская форма правления в ее президентско-парламентском виде с лидирующей ролью президента в структуре исполнительной власти. Вместе с тем, учитывая, что первоначально Л. Кучма рассчитывал на еще более сильную президентскую власть, новая Конституция не сумела полностью удовлетворить ни одну из сторон конституционного процесса.

Особенность процесса разработки конституции заключалась в противостоянии ключевых политических акторов. Причины этого, вероятно, следует искать в том, что политические игроки воспринимали институции не как экзогенный, а как эндогенный фактор: иными словами, они уделяли куда больше внимания изменению правил с целью их максимального согласования с собственными интересами, чем попыткам приспособиться к существующим правилам [Protsyk, 2003, p. 1092]. В результате сформированные институции больше зависели от ресурсной и переговорной силы акторов, чем от существующих вызовов, которые стояли перед политической системой [Frye, 1996, p. 532–533]. Учитывая относительное преимущество президента Л. Кучмы, который владел эффективными рычагами исполнительной власти в отличие от парламента, разделенного на идеологических противников и не сумевшего сформировать единую позицию, смещение баланса сил в сторону президента в новой Конституции не стало большой неожиданностью.

Президентское доминирование в институциональном вакууме

Вскоре после принятия Конституции функционирование новой модели власти позволило президенту Л. Кучме воспользоваться заложенным в ней потенциалом и стать доминирующим актором политической системы. Для достижения этой цели он использовал как собственные формальные полномочия, так и разного рода неформальные практики, которые порой выходили далеко за рамки правового поля.

Ключевым в этом плане стало успешное подчинение органов исполнительной власти. В самом начале своего президентства Л. Кучма сумел получить фактический контроль над правительством, используя свое конституционное право назначать и увольнять министров. Это дало ему возможность расставить лояльных мини-

стров на ключевые должности в правительстве В. Масола, что привело к размыванию роли премьер-министра в определении основ государственной политики. Подобную тактику Л. Кучма применял и по отношению к последующим премьер-министрам. При этом если главы правительства начинали концентрировать властные ресурсы в собственных руках или пытались создать стабильную базу поддержки в парламенте, Л. Кучма пользовался своим правом отправлять их в отставку. Именно опасение того, что премьер-министр начнет вести неформальную президентскую кампанию на своей должности, пользуясь доступными ему ресурсами, стало причиной увольнения сначала Е. Марчука в 1996 г., а затем П. Лазаренко в 1997 г. При этом в своих противостояниях с премьер-министрами президент использовал преимущественно свою прямую легитимность, которой глава правительства был лишен.

Не менее важным элементом стратегии Л. Кучмы по контролю над исполнительной властью стало создание институций, которые конкурировали с Кабинетом министров. Во-первых, Л. Кучма использовал созданную еще его предшественником Администрацию президента в качестве альтернативного центра принятия решений, который во время его второй каденции по неформальному влиянию на политические процессы соперничал с правительством. Во-вторых, на протяжении своего пребывания в должности президента Л. Кучма создал массу лояльных органов и учреждений, дублировавших функции министерств и ведомств [Кармазіна, 2007, с. 190–191]. В целом это позволило Л. Кучме создать собственное «теневое» правительство, которое порой имело большее влияние на государственную политику, чем Кабинет министров.

Л. Кучме также удалось установить определенный уровень контроля над парламентом. Используя обретенный контроль над правоохранительными органами и доступ к экономическим ресурсам, Л. Кучма сумел создать разветвленную клиентелистскую сеть, с помощью которой он мог обеспечить лояльность многих депутатов [Protsyk, 2003, p. 1079]. В то время как расположение одних он сумел получить благодаря предоставлению доступа к властным и финансовым ресурсам, другие были вынуждены следовать президентским инициативам под угрозой применения санкций вплоть до криминальных преследований. В условиях распространенности коррупции такой метод контроля был весьма эффективен, что позволило исследователям охарактеризовать режим Л. Кучмы как

«государство шантажа» [Darden, 2001, p. 68]. Вместе с тем существенным ограничением влияния Л. Кучмы на парламент была его неспособность создать стабильное большинство: мешала разрозненность интересов и взглядов депутатов. Отсутствие такого большинства, к примеру, не позволило президенту имплементировать результаты референдума 2000 г., которые должны были существенно урезать полномочия парламента. Поэтому вопреки тому, что Л. Кучме удалось во многом маргинализировать парламент, получение полного контроля над ним осталось для президента невыполнимой задачей. С целью компенсировать этот недостаток президент порой использовал откровенно неконституционные методы борьбы, отказываясь, к примеру, подписывать некоторые законы, которые парламент принимал после преодоления президентского вето.

Если Л. Кучме в целом удалось воспользоваться заложенными в Конституции механизмами увеличения собственного влияния, то ни парламент, ни правительство не стали мощными институциональными игроками политической системы. Парламент после 1996 г. оставался весьма фрагментированным и – как результат – зачастую неспособным формировать и отстаивать единую позицию. Во-первых, такое состояние дел было обусловлено слабо развитой партийной системой, в которой политические партии создавались преимущественно для участия в избирательных кампаниях, а затем распадались на мелкие фракции или вовсе исчезали. Во-вторых, негативное влияние на структурированность законодательного органа имела смешанная избирательная система, которая, по мнению многих обозревателей, содержала в себе лишь негативные стороны пропорциональной и мажоритарной систем [D'Anieri, 2007, p. 154–155]. Ее следствием стало огромное количество депутатов-самовыдвиженцев, которые не имели идеологических убеждений или политических программ и в итоге стали легкими мишенями для президентского давления, а также мелких партий, неспособных играть какую-либо значительную роль в законодательном процессе.

Правительство имело еще меньше шансов быть по-настоящему самостоятельным игроком. Корень зла лежал преимущественно в особенностях самой президентско-парламентской формы правления. Согласно Конституции, правительство было одновременно ответственно и перед президентом, и перед парламентом, в результате

чего премьер-министр и министры зачастую были озабочены не ведением государственной политики, а поиском путей выживания. Неудивительно, что, пребывая под таким перекрестным огнем, Кабинет министров имел очень мало пространства для маневра. Кроме того, статус правительства как институции, ответственной за ведение рутинных дел государства, но в то же время подчиненной президенту, делал его крайне уязвимым перед критикой главы государства. Используя свою институциональную обособленность, президент постоянно перекладывал ответственность за неудачные решения на премьер-министра, делая из него основную мишень недовольства населения. Как показывали рейтинги поддержки президента и главы правительства во времена президентства Л. Кучмы, такая тактика приносила свои плоды [Sedelius, 2006, p. 166].

В общем и целом властная экспансия Л. Кучмы и институциональная слабость парламента и правительства привели к приостановке процесса демократической консолидации на Украине. Это частично можно объяснить негативным влиянием полупрезидентской формы правления, закрепленной в Конституции. Во-первых, комбинация прямой легитимности со значительными исполнительными полномочиями давала президенту стимулы активно расширять свою сферу влияния за счет правительства и парламента. Во-вторых, двойная ответственность Кабинета министров не позволяла ему вырабатывать когерентную программу действий и вести себя как самостоятельный игрок. В-третьих, отсутствие институциональной связи правительства с парламентом (в виде либо механизмов парламентских коалиций, либо необходимости поддержки правительственной программы в парламенте) ослабляло и одну, и вторую институцию. Иными словами, Конституция создавала опасные предпосылки для концентрации властных ресурсов в руках президента и в то же время не предусматривала эффективных механизмов противодействия этому процессу.

В то же время значительную роль в демократическом регрессе играли и неинституциональные факторы. Прежде всего, важным показателем стал другой характер поведения президента Л. Кучмы, который, в отличие от Л. Кравчука, не игнорировал свои формальные полномочия, а пытался получать от них максимум выгоды. Кроме того, усиление президентской власти стало возможным и благодаря расширению сферы применения различных неформальных практик, таких как клиентелизм, патронаж,

коррупция и шантаж. Количество таких неформальных рычагов влияния у президента возрастало непропорционально увеличению его формальных полномочий [Hale, 2011, p. 585]. Кроме того, слабое сопротивление расширению президентского влияния можно объяснить и наследием советского периода: за прошедшее время в независимой Украине так и не возникло предпосылок для создания сильных партий, а уважение к верховенству права среди представителей политических элит оставалось скорее исключением из правил.

Расширение поля конкуренции

Вопреки тому, что к концу второго срока Л. Кучме удалось сконцентрировать основные рычаги влияния на исполнительную власть, его попытка обеспечить передачу власти своему преемнику, тогдашнему премьер-министру В. Януковичу, закончилась массовыми протестами против фальсификаций результатов президентских выборов 2004 г. – так называемой «оранжевой революцией». В условиях кардинального усиления позиций оппозиционного кандидата В. Ющенко представители власти были вынуждены пойти на переговоры. Их результатом стало одновременное внесение поправок в избирательное законодательство и Конституцию 8 декабря 2004 г. В третьем туре выборов, который был назначен Верховным судом в разгар протестных акций, победу одержал В. Ющенко.

Принятые конституционные поправки были изначально задуманы Л. Кучмой как способ ослабления будущего президента, которым он в силу конституционных ограничений уже не мог стать. Согласно конституционной реформе 2004 г., инициатива в процессе выдвижения кандидатуры премьер-министра перешла к парламенту, который затем назначал всех остальных министров с подачи премьер-министра. Президенту оставили право предлагать кандидатуры двух министров – иностранных дел и обороны, однако он больше не мог увольнять премьер-министра и отдельных министров. Таким образом, правительство осталось ответственно только перед парламентом. В результате украинская модель власти была сменена с президентско-парламентской на премьер-президентскую, оставшись тем не менее в группе полупрезидентских систем. Внесенные изменения получили кардинально противоположные оценки украинских и зарубежных экспертов. В то

время как одни указывали на позитивный потенциал уменьшения президентских полномочий и введения парламентской ответственности правительства [Christensen, Rakhimkulov, Wise, 2005, p. 225–227; D’Anieri, 2007, p. 145–146], другие сетовали на запутанное и плохо выписанное распределение власти между президентом и премьер-министром и провинциальный характер некоторых нововведений, в частности обязательства парламентских партий формировать коалицию и императивного мандата народных депутатов [Protsyk, 2005, p. 12–13; Matsuzato, 2011, p. 199–201].

Как показало время, обе позиции были частично оправданы. С одной стороны, новая форма правления действительно ограничила потенциал монополизации президентской власти и создала инициативы для усиления парламента и правительства. Новый президент В. Ющенко использовал формальные властные рычаги для размывания полномочий правительства лишь в 2005 г. – пока конституционные изменения не вступили в силу. После этого баланс сил определенно сместился в сторону правительства, вследствие чего следующие премьер-министры В. Янукович и Ю. Тимошенко сумели стать ключевыми игроками украинской политической системы. Несмотря на то что В. Янукович на протяжении своего премьерства пытался сконцентрировать в своих руках власть над исполнительной и законодательной властью (путем переманивая или подкупа депутатов из парламентской оппозиции), его цель не увенчалась успехом. Причиной этому стало, во-первых, отсутствие у него прямого мандата, который мог бы оправдать в глазах населения такую концентрацию власти, и, во-вторых, наличие второго самостоятельного актора в пределах исполнительной власти – президента. Именно указ В. Ющенко о роспуске парламента и назначении досрочных выборов в апреле 2007 г. положил конец тенденциям монополизации власти со стороны команды В. Януковича.

Хотя новая форма правления и сместила центр власти к правительству, она создала гораздо более сильные предпосылки для фактического разделения исполнительной власти. В таких условиях попытки любого актора получить полный контроль над этой ветвью были изначально усложнены конституционными ограничениями. Следствием этого стало периодическое смещение центров влияния от одной институции к другой, когда никому не удавалось полностью подчинить или устранить своих оппонентов. Несмотря на то что качество ведения политики оставляло желать лучшего, а

неформальные практики клиентелизма и коррупции никуда не исчезли, само поле взаимодействия политических акторов стало куда более конкурентным [Hale, 2011, p. 600–603].

Модифицированная форма правления оказала относительно благотворное влияние и на функционирование парламента. Возложенное на парламентариев конституционное обязательство формировать коалицию ради назначения правительства и эксклюзивное право увольнять Кабинет министров понудили депутатов искать компромиссные пути взаимодействия и заключения долгосрочных договоренностей. Вопреки тому что слабо развитая партийная система и отсутствие опыта создания коалиций в прошлом сделали две «коалициады» после выборов 2006 и 2007 гг. довольно мучительным и непрозрачным процессом, их результатом стало постепенное становление практики парламентской ответственности правительства. Дополнительным положительным фактором было изменение избирательной системы на чисто пропорциональную, которая уменьшила количество парламентских партий и избавила Верховную раду от самовывдвиженцев.

В то же время период функционирования премьер-президентской модели был обозначен постоянными конфликтами внутри исполнительной власти, в которые активно вовлекались противоборствующие парламентские фракции. Не последнюю роль в этом сыграли нормы измененной Конституции, которые способствовали внутреннему напряжению между двумя «президентскими» и остальными «премьерскими» министрами, а также не давали ясного ответа на вопрос о том, кто – президент или премьер-министр – ответствен за осуществление той или иной политики, в частности внешней и правоохранительной. В итоге регулярные конфликты между В. Ющенко и Ю. Тимошенко, принадлежавшими раньше к одному «оранжевому» лагерю, во многом дискредитировали новые власти и привели к тому, что на президентских выборах 2010 г. победил В. Янукович.

Консолидация авторитаризма

Первый год президентства В. Януковича продемонстрировал хрупкость институциональных ограничений монополизации власти действующей премьер-президентской системы. Пользуясь более свежим мандатом народного доверия, новый президент сумел,

опираясь на существующие неформальные практики, создать в парламенте лояльное большинство путем переманивая депутатов, которые поддерживали правительство Ю. Тимошенко. Конституционный суд – под очевидным давлением президентского окружения – легализировал процесс создания новой коалиции. С ее помощью было сформировано правительство во главе с Н. Азаровым, который согласился находиться в президентском фарватере.

Несмотря на то что уже в первые месяцы правления В. Януковича парламент утратил львиную долю своего влияния на законодательный процесс, формальная конституционная модель, как оказалось, все еще не устраивала главу государства. С целью закрепить свое доминирование на уровне Конституции президент добился переназначения некоторых судей Конституционного суда, которые уже 30 сентября 2010 г. отреагировали на обращение депутатов властной фракции и отменили действие конституционной реформы 2004 г. Решение суда стало мощным ударом по конституционной стабильности Украины и выходило далеко за пределы дозволенного Основным законом, однако непропорционально сильная позиция президента и полное отсутствие других носителей вето (*veto players*) привели к тому, что операция восстановления президентско-парламентской системы образца 1996 г. завершилась быстро и успешно [Kudelia, 2013].

В дальнейшем процесс консолидации авторитарного режима только набирал обороты. Политическая слабость правительства и парламента была усугублена уже описанными институциональными ограничениями. Кабинет министров оказался встроеным в жесткую президентскую вертикаль, будучи вынужден имплементировать политики, разработанные в президентской администрации, и в то же время нести ответственность за все неудачные решения и собирать на себе большую часть общественного негатива. Парламент оказался сведен к депутатскому большинству, которое безропотно подчинялось президенту и фактически отстранило оппозицию от законодательного процесса. Кроме того, на протяжении 2010–2011 гг. вследствие принятия ряда новых законов (в частности, «О Кабинете министров») и внесения поправок в старые Верховная рада утратила часть своих конституционных полномочий контрольного характера, а Кабинет министров стал еще более зависим от президента.

Тотальный контроль над исполнительной и судебной властью позволил В. Януковичу проводить относительно успешные манипуляции избирательным процессом. Местные выборы 2010 г. и парламентские выборы 2012 г. прошли с применением старой смешанной системы, которая облегчала использование административного ресурса со стороны властей и способствовала большей лояльности будущих депутатов. К тому же восстановление старой конституции и избирательной системы стало своеобразным препятствием на пути к установлению полноценного авторитарного режима. Ликвидация института парламентской коалиции и возвращение депутатов-самовыдвиженцев сделали парламент 2012 г. менее контролируемым со стороны президента и вылились в продолжительные задержки и регулярные остановки законодательного процесса. В дальнейшем именно парламент будет являть собой основную угрозу сохранению монополии на власть В. Януковича.

Вместе с тем разворот процесса демократической консолидации после 2010 г. на 180 градусов и разрушение перегородок между институтами разных ветвей власти, которые дали повод некоторым авторам назвать форму правления в это время «суперпрезидентской», побудили задаться вопросом о причинах такого быстрого демократического регресса. С одной стороны, премьер-президентская система, которая оказывала относительно благоприятное влияние на демократическое развитие Украины на протяжении 2006–2009 гг., после электоральной победы В. Януковича оказалась неспособной сопротивляться мощным авторитарным импульсам. Это может свидетельствовать о значительной роли поведения политических акторов, которые способны нейтрализовать существующие институциональные ограничения. Кроме того, причины уязвимости институциональной системы Украины следует искать и в неспособности или нежелании политических акторов способствовать ее укоренению. В этом ракурсе слабость демократических институций, установленных на протяжении президентства В. Ющенко, во многом стала результатом его стиля управления, который строился на краткосрочных интересах и поэтому не приводил к укреплению этих институций [O'Brien, 2010, p. 364].

С другой стороны, изменение Конституции в 2010 г. означало, что институциональный формат все же имел осязаемое значение для политических акторов. В этом случае, как и раньше в 1996 г., формальное расширение президентских полномочий было следст-

вием увеличения его неформального влияния. Новые формальные полномочия, в свою очередь, были использованы В. Януковичем для дальнейшего увеличения своего контроля над неформальными рычагами власти, что создавало своеобразный порочный круг [Hale, 2011, p. 587]. Таким образом, вопрос о том, какая форма правления в условиях Украины может создать достаточно сильные предохранители против монополизации власти со стороны любого политического актора, остается открытым.

Акторы или институции?

Оценка влияния полупрезидентской системы на демократическое развитие Украины далека от однозначной. На первый взгляд, политическая история Украины служит подтверждением тезиса об опасности президентско-парламентской системы для переходных режимов [Moestrup, 2007, p. 43–44]. В условиях Украины эта система создавала предпосылки для непропорционального увеличения власти президента за счет других институций, которые не имели эффективных инструментов сопротивления. В этом ключе не должен вызывать удивление и тот факт, что период наиболее качественного демократического развития Украины практически совпал со временем действия премьер-президентской системы, которая, по мнению ученых, имеет существенные преимущества перед президентско-парламентской. Украинская политическая система сумела их ощутить: разделение исполнительной власти между двумя независимыми институциями и усиление парламентской ответственности правительства на протяжении некоторого времени поддерживали конкурентное поле взаимодействия политических актеров.

Однако разрушение баланса власти после 2010 г. поставило вопрос о том, насколько действительно важным является влияние институций в украинских реалиях. Действия В. Януковича и Л. Кучмы свидетельствовали, что политические акторы порой способны игнорировать институциональные ограничения собственной власти. Важную роль в этом играли неформальные практики, которые культивировались как раз с целью обхода формальных правил. При этом если во времена президентства Л. Кучмы неформальные практики зачастую восполняли существующий вакуум формальных правил, то после 2010 г. они просто вытесняли суще-

ствующие легальные нормы из сферы регулирования отношений политических акторов.

Общая картина становится еще более запутанной, если принять во внимание успешную инициативу В. Януковича по изменению Конституции в 2010 г. Вопреки тому, что неформальное влияние президента на ключевые институты политической системы было как никогда мощным, он тем не менее желал усиления собственных формальных полномочий. Еще более удивительно, что новая старая Конституция парадоксальным образом ослабила его влияние на парламент после выборов 2012 г. Соответственно, опыт Украины служит еще одним подтверждением того, что рассматривать политические институты только как причину или только как следствие поведения политических акторов непродуктивно. Они могут быть и тем и другим – в зависимости от обстоятельств.

Литература

- Кармазіна М.* Президентство: Український варіант. – Київ: Інститут політичних та етнопонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. – 365 с.
- Birch S.* Ukraine: Presidential power, veto strategies and democratization // *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe* / R. Elgie, S. Moestrup (eds). – Manchester: Manchester univ. press, 2008. – P. 219–238.
- Christensen R.K., Rakhimkulov E.R., Wise C.R.* The Ukrainian Orange Revolution brought more than a new president: What kind of democracy will the institutional changes bring? // *Communist and post-communist studies*. – San Francisco, 2005. – Vol. 38. – P. 207–230.
- D'Anieri P.* Understanding Ukrainian politics. – L.: M.E. Sharpe, 2007. – 299 p.
- Darden K.A.* Blackmail as a tool of state domination: Ukraine under Kuchma // *East European constitutional review*. – N.Y., 2001. – Vol. 67. – P. 67–71.
- Elgie R.* Semi-presidentialism: An increasingly common constitutional choice // *Semi-presidentialism and democracy* / R. Elgie, S. Moestrup, Y. Wu (eds). – L.: Palgrave Macmillan, 2011. – P. 1–20.
- Elgie R.* The politics of semi-presidentialism // *Semi-presidentialism in Europe* / R. Elgie (ed.). – Oxford: Oxford univ. press, 1999. – P. 1–21.
- Frye T.* A Politics of institutional choice: Post-communist presidencies // *Comparative political studies*. – Seattle, 1997. – Vol. 30. – P. 523–552.
- Hale H.* Formal constitutions in informal politics: Institutions and democratization in Post-Soviet Eurasia // *World politics*. – Princeton, 2011. – Vol. 63, N 4. – P. 581–617.
- Kudelia S.* If Tomorrow comes: Power balance and time horizons in Ukraine's constitutional politics // *Democratyzatsiya*. – Washington, D.C., 2013. – Vol. 21, N 2. – P. 151–178.

- Matsuzato K.* Disintegrated semi-presidentialism and parliamentary oligarchy in Post-Orange Ukraine // Semi-presidentialism and democracy / R. Elgie, S. Moestrup, Y. Wu (eds). – L.: Palgrave Macmillan, 2011. – P. 192–209.
- Matsuzato K.* Semipresidentialism in Ukraine: Institutional centism in rampant clan politics // *Demokratizatsiya*. – Washington, D.C., 2005. – Vol. 13, N 1. – P. 45–60.
- Moestrup S.* Semi-presidentialism in young democracies. Help or hindrance? // Semi-presidentialism outside Europe / R. Elgie, S. Moestrup (eds). – L.: Routledge, 2007. – 266 p.
- O'Brien T.* Problems of political transition in Ukraine: Leadership failure and democratic consolidation // *Contemporary politics*. – L., 2010. – Vol. 16, N 4. – P. 355–367.
- Protsyk O.* Constitutional politics and presidential power in Kuchma's Ukraine // *Problems of post-communism*. – N.Y., 2005. – Vol. 52, N 5. – P. 23–31.
- Protsyk O.* Troubled semi-presidentialism: Stability of the constitutional system and cabinet in Ukraine // *Europe-Asia studies*. – Glasgow, 2003. – Vol. 55, N 7. – P. 1077–1095.
- Sedelius T.* The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. – Örebro: Universitetsbiblioteket, 2006. – 317 p.
- Shugart M.S., Carey J.M.* Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1992. – 332 p.
- Wilson A.* Ukraine // Semi-presidentialism in Europe / R. Elgie (ed.). – Oxford: Oxford univ. press, 1999. – P. 260–280.
- Wise C.R., Brown T.L.* The separation of powers in Ukraine // *Communist and Post-Communist studies*. – San Francisco, 1999. – Vol. 32. – P. 23–44.