

Старые политические привычки медленно умирают в Украине

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 473

Май 2017 г.

Юрий Мациевский¹

Национальный университет «Острожская академия», Украина

С провозглашением независимости ни одно правительство в Киеве не было полностью авторитарным или полностью демократическим. Хотя многие государства региона попали в ловушку авторитаризма, Украина оказалась в ловушке политической гибридности. Достаточно свободные выборы способствуют приходу новых игроков к власти, но неформальные политические практики сохраняют своё влияние, а пирамиды власти восстанавливаются.

Три года, прошедших с момента революционной смены власти, достаточный срок, чтобы оценить новую политическую динамику Украины. Мы видим, что внутренние враги Украины вновь оживились: политическая коррупция, тайные договорённости и рентоискательство подрывают успех начавшихся реформ. Чтобы помочь Украине вырваться из этого состояния, необходимо корректное представление о её постреволюционных политических и институциональных ограничениях. Важной предпосылкой прогресса является то, будет ли институциональное ядро гибридного режима Украины по-настоящему демонтировано.

Динамика режима

Один из основных политологических подходов к пониманию динамики режима использует понятия «демократические прорывы» и «автократические повороты» в качестве главных объяснительных переменных. В фокусе внимание здесь игроки, смена которых должна указывать на сохранение, или изменение вектора режимных

¹ Доцент [Юрий Мациевский](#) преподаёт на кафедре политологии Национального университета «Острожская академия», (г. Острог, Украина).

трансформаций. Игроки важны, но не менее важными являются принятые ими правила игры. Настоящая смена режима происходит тогда, когда к власти приходят новые игроки, и эти игроки принимают новые правила игры.

Согласно основным индексам демократизации, начиная с середины 1990-х и до сих пор, политический режим в Украине остаётся «гибридным», т.е. таким, где происходят соревновательные выборы, но верховенство права ограничено². Политические циклы 2004 и 2014 годов позволили новым игрокам войти в политику, но новые правила так и не были приняты. То, что часто трактовалось как демократические прорывы в Украине, в сущности, сводилось к замене одной группы рентоискателей на другую. Неформальные правила и практики постоянно подрывают формальные процедуры. Поэтому политическую гибридность можно рассматривать как институциональную ловушку. Такой подход, по-видимому, лучше способен объяснить тупики реформ в Украине, а также политическую динамику в большей части Евразии. В оставшейся части работы я обсуждаю изменения в формальных и неформальных институтах и структуре элит Украины происходящих после революции 2014 года.

Пирамиды власти

Однополярная пирамида власти (single pyramid system) – это та, где вся власть сосредоточена в руках одного субъекта. Такая система сложилась в Украине во время президентства В. Януковича. После его бегства из страны в феврале 2014 года в парламенте сформировалось новое большинство. 22 февраля 2014 года это большинство избрало Александра Турчинова председателем парламента, а на следующий день парламент назначил его исполняющим обязанности президента Украины. 27 февраля новая парламентская коалиция назначила Арсения Яценюка премьер-министром с задачей создания «правительства национального единства». Таким образом, поддержанный парламентским большинством дуумвират Турчинов-Яценюк (оба представители партии Юлии Тимошенко ВО «Батькивщина» (Отчизна), оказывал решающее влияние на все процессы принятия решений в Украине, хотя сама Тимошенко была фактически изолирована от власти своими «союзниками»³.

Эта постреволюционная пирамида просуществовала четыре месяца, от момента бегства В. Януковича в Россию до досрочных президентских выборов, состоявшихся в мае 2014 года. В течение этого времени лидеры прежней официальной оппозиции – Яценюк-Турчинов из «Батькивщины», Олег Тягнибок из «Свободы» и Виталий Кличко из «УДАРа» торговались между собой за ключевые государственные должности.

² См. например, индексы демократизации Украины Freedom House с середины 1990-х годов до 2016 года.

³ В преддверии досрочных парламентских выборов группа влиятельных политиков во главе с А. Яценюком и А. Турчиновым в конце августа 2014 года вышла из партии «ВО Батькивщина». На октябрьских выборах 2014 года новый политический проект Яценюка и Турчинова «Народный фронт» получила 82 места, а «ВО Батькивщина» только 19 мест (потеряла 93).

Результатом договорённостей стало то, что УДАР, официально не принимавший участия в формировании правительства, получил несколько важных должностей, включая пост заместителя министра юстиции, пост главы Службы безопасности, руководителя Службы внешней разведки и глав не менее пяти областных государственных администраций. Предполагается, что эти назначения были предложены в обмен на то, что Кличко не баллотировался на пост президента и поддерживал Петра Порошенко в его предвыборной кампании.

В первом правительстве А. Яценюка (февраль-декабрь 2014 года) партия «Батькивщина» получила должности первого вице-премьера, пяти министров и глав семи областных государственных администраций. «Свобода», в свою очередь, получила должности вице-премьера, генерального прокурора, главы государственного агентства земельных ресурсов, трех министров и глав шести областных администраций. Украинский журналист и парламентарий Сергей Лещенко [написал об этом так](#): «Должности раздают по квотному принципу, который не оглашён никому в стране».

Формально новые законодатели предприняли шаги, чтобы сменить президентско-парламентскую форму правления на премьер-президентскую, подобную той, что существовала в Украине в 2005-2010 годах. То, что произошло на самом деле, можно [определить](#) как переход от «однополярной пирамиды» к системе «конкурирующих пирамид».

Несмотря на увеличение числа игроков, торгующихся за долю во втором правительстве А. Яценюка (декабрь 2014 года - апрель 2016 года), принцип назначений остался тем же. Это привело к тому, что «квота Евромайдана», первоначально отдана лидерам Майдана, была фактически ликвидирована новыми участниками «торгов». Примечательно, что оба правительства А. Яценюка были «моложе» всех предыдущих (средний возраст составил 38 лет), и выглядели более профессионально – только два министра во втором правительстве не владели английским. Однако принцип формирования правительства указывает на то, что старые привычки умирают медленно.

Принцип квот, впервые замеченный ещё в 2002 году при формировании первого правительства В. Януковича, до сих является основным принципом назначений на государственные должности в Украине. В отличие от конкурсных номинаций, основанных на квалификации и профессионализме кандидата, квотные назначения предполагают лояльность к вышестоящему руководителю. Если случается, что аутсайдер получает назначение, то он или она не может преобразовать систему. Опыт Павла Шеремета, Айвараса Абрамовичуса, Наталии Ярьсько и Михаила [Саакашвили](#) наглядно это иллюстрирует.

Так, отставка А. Абрамовичуса с поста министра экономического развития во втором правительстве А. Яценюка обнажила скрытое противостояние между президентом и

премьером за контроль над важными государственными предприятиями и борьбу между реформаторами и рентоискателями. Эта [отставка](#) спровоцировала политический кризис, который президент, премьер и лидеры влиятельных политико-экономических групп (ПЭГ) решили путем реформирования правительства, заменив А. Яценюка на близкого к президенту В. Гройсмана. Результатом нового консенсуса стало появление «стратегической [восьмёрки](#)» – неформальной группы наиболее влиятельных игроков украинской политики. Появление «теневого политбюро» стало ответом украинских элит на новые вызовы (давление со стороны Запада и войну с РФ на Донбассе) с целью сохранения контроля над источниками ренты.

Несмотря на [рост](#) неформального влияния президента на исполнительную, законодательную и судебную власть, часть ресурсов он вынужден уступать влиятельным политическими и экономическими игроками. Одним из примеров неформальных соглашений является национализация Приватбанка, крупнейшего частного банка в Украине. Банк перешёл в собственность государства в обмен на [непризнание](#) государством выведения 2 млрд. долларов главными акционерами банка – Игорем Коломойским и Геннадием Боголюбовым. Таким образом, главная линия противостояния в современной Украине проходит между группой крупных политических и экономических игроков, с одной стороны, и реформаторами в парламенте, независимыми СМИ и гражданским обществом – с другой.

Вопреки внешним и внутренним угрозам, новый олигархический консенсус оказался таким же хрупким, как и прежние неформальные соглашения. Его недолговечность свидетельствует, как минимум, о трёх вещах. Во-первых, перед лицом как внешних, так и внутренних вызовов правящая коалиция Украины пытается скорее сотрудничать, чем бороться. Однако, в отличие от различных «элитных пактов» по поводу реформ, достигнутых в Центральной и Восточной Европе, украинские элиты всеми силами пытаются сохранить систему, позволяющую извлекать ренту даже во время войны. Во-вторых, стремление к рентоискательству препятствует достижению, какого-либо долгосрочного элитного компромисса, что усложняет выбор «игры по правилам». Недавняя вспышка между П. Порошенко и мэром Львова Андреем Садовым, фракция которого в парламенте необходима для сохранения видимости коалиции, показывает, как «потенциальные партнеры» легко превращаются в противников, когда речь идет о власти и источниках ренты. В-третьих, конкуренция будет обеспечивать политическую динамику и малую вероятность формирования моноцентричной вертикали власти времен В. Януковича. Порошенко, как и его предшественники, пытается создать однополярную пирамиду, но давление изнутри и извне страны вынуждает его полагаться на «партнеров».

В этом отношении президентство П. Порошенко отличается от президентства В. Януковича, который руководил с помощью «Семьи», а также и от президентства В. Ющенко, который вовлёкся в противостояние с Ю. Тимошенко. При благоприятных

обстоятельствах, например, экономической конъюнктуре, способствующей возобновлению экономического роста, ослаблении западного давления в отношении реформ и / или в случае замораживания конфликта на Донбассе – режим Порошенко может напоминать президентство Л. Кучмы в части построения полицентричной клиентелистской сети.

Клиентелизм и ротация элит

В системе конкурирующих пирамид никто из игроков не может выстроить единую сеть, что ставит борьбу за доминирование во главу угла системы. Так, после вступления в должность П. Порошенко занялся строительством собственной сети, расшатывая дуумвират Турчинова-Яценюка. В течение года президент уволил 22 из 24 глав областных государственных администраций, назначенных А. Турчиновым. Клиентелизм в форме лояльности-фаворитизма остался весомым фактором назначений на государственные должности.

Комментаторы и журналисты [описали](#) этот процесс как «приход винницкого клана в столицу» (Винница – родной город П. Порошенко). Так, бывший мэр Винницы, Владимир Гройсман, сначала стал главой парламента, а затем и премьер-министром. Давний друг и бизнес-партнёр президента Игорь Кононенко [стал](#) заместителем главы фракции «Блока П. Порошенко» в парламенте, а ещё один из бизнес-партнёров – Борис Ложкин [стал](#) главой президентской администрации. Провалом клиентелистской кадровой политики Порошенко наблюдатели ещё в сентябре 2014 года [назвали](#) назначение В. Гелетея министром обороны и В. Гонтаревой – главой Нацбанка.

Между тем сеть А. Яценюка, включающая главу Совета национальной безопасности и обороны (Александра Турчинова), министра внутренних дел (Арсена Авакова), главу фракции «Народного фронта» в парламенте (Николая Мартыненко) и, якобы, противостоящих президенту олигархов (как Игорь Коломойский) продолжает функционировать даже после отставки Яценюка с должности премьер-министра.

Циркуляция элит в Украине никогда не вела к их подлинному обновлению. Ни в 1991 году, ни в 2005 году рентоискатели не были заменены настоящими реформаторами. До начала 2000-х годов в парламенте доминировали коммунисты. Эта группа была частично отодвинута и частично поглощена новой олигархией. Во время регулярных электоральных циклов циркуляция элит происходила путём репродукции, а во время кризисов (1991 или 2004 г.) – путём [квази-замещения](#). Если за критерий обновления элит взять процент тех, кто в своей деятельности преследует общественные, а не частные (партийные) интересы, то есть является реформатором, а не имитатором реформ, то обновление произошло лишь в меньшей части депутатского корпуса. Несмотря на то, количественные обновлене парламента [составило](#) 56% (из 423 депутатов), мой анализ голосований указывает на то, что количество истинных

реформаторов составляет менее ста депутатов. Для возвращения страны на путь устойчивого развития необходимо чтобы количество реформаторов в парламенте составило не менее 50% от общего числа депутатов.

Основатель инвестиционного банка Dragon Capital в Украине, Томас Фиала, однажды [заявил](#) что и Яценюк, и Порошенко продавали места в своих партийных списках за 3-10 миллионов долларов. Похожее утверждение сделал бежавший из страны Александр Онищенко, бывший парламентский брокер Порошенко. Он [утверждает](#), что заплатил 6 миллионов долларов, чтобы попасть в партийный список Порошенко. Если две трети членов украинского парламента являются миллионерами, то в их интересах сохранение, а не изменение существующей системы. С одной стороны, подлинное обновление элит было заблокировано самими депутатами, которые сохранили смешанную избирательную систему. С другой стороны, активистам Евромайдана не удалось сформировать партию реформаторов, способную получить большинство в парламенте.

В исполнительной и административной ветвях власти обновление элиты было более [существенным](#), хотя качество управления не улучшалось. Не смотря на то, что Партия регионов В. Януковича формально отстранена от власти, 29 из ее бывших членов прошли в парламент под флагом «Оппозиционного блока» (фракция «Оппозиционного блока» в парламенте состоит из 42 депутатов), а 17 – по [спискам](#) «Блока Петра Порошенко». В целом в парламент прошли 64 депутата, голосовавших в январе 2014 г. за «законы о [диктатуре](#)», и еще 37 фигурантов журналистских расследований.

В предыдущем парламенте было семь «семейных кланов», состоящих из родственников и «клиентов» нескольких бизнес-групп во главе с «Семьей» В. Януковича. По крайней мере, 55 депутатов бывшего парламента (12%) имели родственников в Раде или в органах исполнительной власти. К сожалению, новый парламента не очистился от nepотизма, коррупции и клиентелистских связей. Так, Алексей Порошенко, Ирина Луценко, не говоря о клане Виктора Балоги, попали в парламента благодаря родственным связям. Таким образом, в Украине мы наблюдаем повторяющуюся динамику «нового вина в старых мехах», которая препятствует «перезапуску» системы.

Заключение

В Украине прошли относительно свободные президентские и парламентаские выборы, которые легитимизировали прибаванные новых людей во власти. Однако подлинного обновления элит не произошло, а старый кодекс их поведения способствует сохранению институционального ядра режима. Неформальные практики – клиентелизм, коррупция и квотные назначения сохраняют своё влияние в условиях системы конкурирующих пирамид, а политическая конкуренция за источники ренты препятствует выработке устойчивого элитного соглашения.

Институциональное ядро гибридного режима Украины остаётся прежним даже после революции 2014 года. Этот факт представляет вызов доминирующим в политической науке представлениям о динамике режимов. В русле предложенного объяснения западная политика в отношении Украины должна преследовать три цели. Во-первых, сторонники Украины должны уделить приоритетное внимание инициативам, направленным на демонтаж неформального институционального ядра гибридного режима Украины (давление с целью введения прозрачной системы электронных деклараций для государственных чиновников является хорошим началом). Во-вторых, Запад должен способствовать долгосрочному институциональному строительству, а не краткосрочной финансовой стабилизации. И в-третьих, он должен пересмотреть свое отношение к руководству в Киеве и больше внимания уделять поддержке низовых инициатив, требующих завершения реформ в Украине.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org