

Украинская управляемая демократия на марше

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 482

Август 2017 г.

Олександр Фисун¹

Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина

Политический режим Украины после Евромайдана можно описать как коалиционную президентскую систему с частичными элементами управляемой неопатримониальной демократии.² Данная модель предполагает 1) консолидацию формальной и неформальной власти президента Петро Порошенко, 2) формирование ситуативного пропрезидентского большинства в парламенте, 3) интеграцию украинских олигархов и региональных баронов в современную политико-экономическую систему как партнеров и/или спонсоров новой власти, 4) развитие достаточно автономного субнационального уровня политического процесса и формирование региональных политических режимов.

Формирование элементов управляемой демократии президентом Петро Порошенко в определенном смысле подвело черту под коротким периодом размягчения властной вертикали и плюрализма 2014-2015 гг., хотя перспективы «замораживания» политической системы и выстраивания монолитной вертикали власти все еще остаются неопределенными.

Консолидация власти Петро Порошенко

Во-первых, ключевой особенностью текущей политической системы стала консолидация власти президента Петро Порошенко, который успешно расширил как сферу своего формального контроля, так и возможности своего неформального влияния. Украинская неопатримониальная демократия после 2014 года является интересным примером модели патронажного президентства, в которой относительная независимость президента от политических партий (через слабость его партийной базы) в комбинации с независимым источником легитимности (через всенародные выборы) дополняется значительным неформальным влиянием на поведение и кооперацию партийных игроков как на национальном, так и на региональном уровне, которое достигается через политику «кнута и пряника», использование патронажа для распределения источников «кормления» и

¹ Олександр Фисун является заведующим кафедры политологии и профессором Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина.

² Про неопатримониальную демократию в Украине см. более подр.: Oleksandr Fisun, [“The Future of Ukraine’s Neopatrimonial Democracy,” PONARS Eurasia Policy Memo No. 394 \(October 2015\).](#)

ренты, а также инструментов blackmailing с помощью правоохранительных органов и прокуратуры для «дисциплинирования» национальных и региональных элит.

За относительно короткий период в сфере формального и неформального контроля президента оказались ключевые политические институты - позиции премьера, генерального прокурора, СБУ, Министерство обороны и военно-промышленный комплекс, судебная система, а также субнациональная вертикаль губернаторской власти на региональном уровне. В этом контексте можно говорить о формировании ключевых элементов системы управляемой демократии в которой президент является центром системы и основным вето-игроком, контролирующим политическое пространство страны и обладающим возможностями неформального согласования интересов враждующих фракций как внутри президентской команды, так и за ее пределами. Построение элементов управляемой демократии позволили в значительной степени покончить с системой дуализма исполнительной власти 2014-2016 годов, в которой Арсений Яценюк выступал в качестве независимого игрока, опирающегося на мощную фракцию Народного фронта в парламенте и собственную премьерскую вертикаль, неподконтрольную президенту.

В значительной степени работа данного механизма неформального «согласования» интересов и «возвращения» президента в качестве основного вето-игрока (при формальном сохранении премьер-президентской системы) было продемонстрировано в ходе блицкрига Петро Порошенко по реформатированию правительственной коалиции в апреле 2016 года. Отставка Арсения Яценюка превратила Народный фронт в младшего партнера БПП-Солидарность, а назначение Володимира Гройсмана на пост премьер-министра создало предпосылки для усиления влияния президента на кабинет министров и всю систему исполнительной власти. Фактически назначение Володимира Гройсмана существенно ограничивает дуализм и конкуренцию неформальных сетей внутри исполнительной власти и интегрирует премьера в вертикаль патронажной пирамиды президента. Эта ситуация напоминает тандемы Кучма-Пустовойтенко, Ющенко-Ехануров и Янукович-Азаров, когда премьерами становились прямые представители президентских партий. Важным элементом консолидации власти Петро Порошенко стало также назначение Юрия Луценко в мае 2016 года на пост Генерального прокурора Украины, что позволяет президенту сохранить контроль над прокуратурой как инструменте президентского влияния и политического контроля.

Коалиционный картель в Верховной Раде

Второй важнейшей тенденцией является новый формат работы пропрезидентской коалиции, которая сейчас формально состоит из политического картеля БПП-Солидарности и Народного фронта, а неформально работает в режиме 2+2; важнейшие политические решения обеспечиваются дополнительными голосами двух олигархических фракций - *Видродження*, влияние на которую имеет Игорь Коломойский, и *Воли народа* (состоящей из нескольких олигархических кланов). Хотя официально «на бумаге» коалиция состоит из 221 депутата, однако де-факто она может обеспечить только примерно 205 голосов, поэтому для принятия решений в Верховной Раде (226 голосов) ей приходится привлекать примерно до 40 голосов из *Видродження* и *Воли народа*, а также, в некоторых случаях, примерно 20 депутатских голосов Радикальной партии Олега Ляшко.

Это свидетельствует о том, что для имплементации своей политики Петро Порошенко должен опираться не только на голоса БПП-Солидарности и Народного фронта, но и на голоса олигархических фракций – в обмен на определенные уступки и привилегии, сохранение источников ренты и иммунитет от преследования. Напротив, центром консолидации антипрезидентских сил становятся партии из бывшей демократической

коалиции 2014 года: *Батькивщина* Юлии Тимошенко и *Самопомич* Андрия Садового, с которыми часто кооперируются независимые мажоритарные депутаты и силы внепарламентской оппозиции.

Вполне вероятно, что ближайшем будущем мы будем наблюдать официальное оформление нового коалиционного формата через поглощение Народного фронта партией БПП-Солидарность и формирование на основе фракции *Видродження* и независимых мажоритарных депутатов новой политической партии *Наш край*, ориентированной на бывший электорат Партии регионов, особенно в восточных и южных регионах Украины, которая не только может стать новым партнером БПП в картеле, но и абсорбировать региональные элиты и местные кланы в зону президентского влияния.

Олигархический Феникс

Третьей особенностью является широкомасштабная тенденция интеграции представителей старой власти Виктора Януковича и украинских олигархов в качестве партнеров картеля БПП-Народного фронта. В значительной степени расширение политической, экономической и электоральной базы БПП-Народного фронта произошло за счет реинтеграции в новую власть политических машин бывшей Партии регионов, включение региональных клиентарно-патронажных сетей и местных кланов в качестве финансовой базы, а иногда и организационного источника развития местных партийных организаций и расширения электорального влияния коалиционного картеля на местах.

Олигархический неопатримониальный характер взаимосвязи политики и экономики в целом сохраняет свое значение в Украине, однако источники ренты в государственных корпорациях, министерствах и регионах контролируются на основе квотного принципа представителями картеля БПП-Народного фронта с помощью так называемого института *смотрящих* - людей, которые контролируют теневые денежные потоки и коррупционные схемы в министерствах, корпорациях и регионах. Раздел данной ренты позволяет осуществлять теневое финансирование политики и сохраняет занятие политикой в Украине в качестве самого прибыльного вида украинского бизнеса.

Развитие субнационального уровня политики

Четвертой особенностью является активное развитие в Украине субнационального уровня политики, в немалой степени стимулируемого частичной утратой Киевом контроля региональных элит и относительной автономизации местных кланов в ходе постреволюционного реформирования, а также процессом децентрализации, передающей значительные финансовые ресурсы регионам и местному самоуправлению. Фактически можно говорить о формировании двухуровневой политической системы где наряду с общенациональным уровнем активно развиваются региональные политические режимы с собственной электоральной и интерэлитной композицией, неконгруэнтной национальному уровню. Субнациональные политические режимы основываются на доминировании относительно автономных местных патронажно-клиентарных сетей и политических машин, которые вступают в разнообразные союзы и партнерства с национальными партийными проектами, но очень часто сохраняют свою формальную и неформальную автономию, что приводит к разнообразным конфигурациям партийных союзов на локальном уровне и возникновению местных партийных проектов и предвыборных блоков.

Кстати, именно возникновение, преемственность и устойчивость субнациональных политических машин объясняет почему в Украине пока не может возникнуть полностью

управляемая демократия, хотя уже присутствуют ее важные элементы, окрашенные «украинской спецификой». В значительной степени субнациональные политические машины и стоящие за ними патронажно-клиентарные сети опираются на автономные коррупционные ресурсы и местные источники ренты, полукриминальное происхождение которых уходит своими конями еще в советскую эпоху, эпоху перестройки и приватизационные процессы 1990-ых годов. Как правило, местные субнациональные политические машины вливаются или становятся младшими партнерами пропрезидентской партии власти, иногда сами становятся кадровым, организационным или финансовым ядром президентской сети (Днепр, Донецк, сейчас частично Винница), а иногда - сохраняют свою автономию при любой системе власти (в разные периоды - Закарпатье, Одесса, Харьков, Львов).

Характерным является пример последних местных выборов октября 2015, когда несмотря на активное расширение президентской сети на местном уровне и административный ресурс губернаторской власти, в крупнейших областных центрах Украины - Харькове, Днепре, Одессе, Львове свою власть сохранили, и, более того, приумножили, локальные политические машины, контролирующие местные источники ренты. Фактические кандидаты от БПП не смогли выиграть мэрские выборы у местных политических машин и мэрами стали представители локальных кланов (Геннадий Кернес в Харькове, Борис Филатов в Днепре, Геннадий Труханов в Одессе, Андрей Садовой во Львове). Это привело к возникновению специфической системы «двоевластия» и уникальных конфигураций региональных политических режимов (область напрямую контролируется президентом через назначаемого главу областной администрации, областной же центр контролируется местными кланами через систему местного самоуправления, лояльность которых приходится уже «покупать» путем предоставления определенных преференций, политические компромиссы и гарантии от преследования).

Немаловажно отметить и то, что провал в 2014 году проектов «народных республик» в Харькове, Днепре и Одессе в значительной степени также объясняется не только, а может, и не столько воздействием центральной власти, сколько выбором местных региональных кланов, частично входящих в сеть Игоря Коломойского, одного из первых бенефициаров постреволюционной системы власти в Украине.

Что дальше?

Можно выделить несколько критических вопросов, по поводу которых будет идти политическая борьба в средне- и долгосрочной перспективе.

Реконфигурация политического ландшафта перед (возможно досрочными) выборами

Вопрос о досрочных парламентских выборах неоднократно подымался как популистскими фракциями продемократической оппозиции (*Батькивщина*, *Самопомич*, частично *Радикальной партией*), так и Оппозиционным блоком и его союзниками. И первые и вторые хотят увеличить свое присутствие в следующем составе парламента за счет критики нынешнего политического курса и политики реформ правящей коалиции. Соответственно, задача коалиционного картеля БПП-НФ заключается в «купировании» этой проблемы средствами политико-административного маневрирования. При любом раскладе, один из участников картеля, Народный фронт вряд ли повторит свой успех осени 2014, когда они получили первое место по партийному списку и премьер-министром Украины стал Арсений Яценюк. Электоральные перспективы БПП без мощного административного ресурса также остаются достаточно неопределенными.

Объединение БПП и Народного фронта

Другой важный вопрос состоит в том, произойдет ли объединение БПП и НФ, а если произойдет, то в какой форме и на каких условиях. Вопросы политического выживания требуют от лидеров НФ присоединения к более сильному партнеру, а именно БПП. Однако конкуренция бизнес интересов и участие в раздельно-квотном контроле за источниками ренты заставляет некоторых влиятельных игроков в НФ сохранять свой автономный статус, которого они лишаться при объединении с БПП. Немаловажным яблоком раздора является и контроль над Министерством внутренних дел, последним силовым институте, который не находится в сфере президентского влияния. При достаточно умелом руководстве Арсена Авакова МВД превратилось в один из самых главных силовых элементов постреволюционной системы власти, в ее систему были интегрированы многие добровольческие батальоны, а в орбите влияния находятся многие парамилитарные группы. Поэтому сейчас МВД - это мощный рычаг силового влияния на политические процессы, это инструмент контроля многих источников ренты и одновременно эффективный инструмент перераспределения и борьбы за нее. Нежелание утратить контроль над МВД - одно из серьезных препятствий на пути слияния БПП и НФ, поэтому вопрос о том, сохранит ли Арсен Аваков пост министра или нет, перейдет ли МВД под контроль президента, или останется в квоте НФ, являются одним из ключевых в нынешних торгах.

Передел медиа-рынка

В-третьих, это вопрос о том, насколько глубоким будет передел на рынке медиа, который контролируется основными олигархическими группами. Прежде всего речь идет о крупнейших национальных телеканалах *Интер* и *1+1*, находящихся соответственно под контролем группы Фирташа-Левочкина и Коломойского. Один из вариантов пакта президента с Коломойским предполагает сохранение его активов в обмен на продажу *1+1* пропрезидентским структурам. Аналогичные попытки установления контроля предпринимаются и в отношении телеканала *Интер*, а также других популярных новостных каналов, включая *112 Украина* и *NewsOne*.

Подчинение региональных политических машин

В-четвертых, сможет ли президент подчинить или разрушить сложившиеся политические машины в крупнейших городах Украины - Харькове, Днепре, Одессе, Львове, которые пережили не одного украинского президента. Предыдущие атаки пропрезидентских сил, часто с использованием правоохранительных органов и медиа, не приводили к существенному изменению статус-кво.

Установление контроля над антикоррупционными органами

В-пятых, ключевым вопросом является, смогут ли сохранить независимость новые антикоррупционные органы - Национальное антикоррупционное бюро Украины, Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции и Специализированная антикоррупционная прокуратура. В Украине, как и во многих других гибридных режимах, всегда существовала тенденция селективного использования антикоррупционных расследований как инструмента подавления политических конкурентов или передела бизнеса. Все украинские президенты были весьма искусны в искусстве «избирательного правосудия», поэтому успех или провал неформальной субординации и «мягкой» интеграции новых антикоррупционных структур в президентскую вертикаль является ключевым тестом для украинских демократических реформ.

Заключение

Таким образом, возникшую в 2016-2017 гг. политическую систему можно назвать пока еще лишь частично-управляемой демократией (*semi-managed democracy*), что проявляется в четырех основных тенденциях: консолидации власти президента, формировании ситуативного большинства в формате 2+2 в парламенте, сохранении влияния олигархов и региональных баронов, устойчивости и даже автономии местных политических машин на субнациональном уровне. С одной стороны, мы видим очевидную тенденцию расширения формального и неформального контроля основных политических институтов со стороны президентской властной вертикали. С другой стороны, данный контроль не является полным, так как сохраняется конкурентность и состязательность политического процесса, а в парламенте, региональных политических режимах и местном самоуправлении присутствуют политически партии и элиты, которые могут эффективно оспаривать курс президента.

При этом в условиях доминирования неформальных институтов, элементы системы управляемой демократии позволяет использовать конкуренцию партийно-патронажных сетей за источники ренты для формирования гибких пропрезидентских коалиций на национальном и местном уровне (на основе патронажа и клиентарного обмена лояльности за доступ к ресурсам), что в целом компенсируют слабость собственной партийной базы президента. Блицкриг Порошенко весной 2016 года, демонстрирует, что, используя как формальные институты премьер-президентской республики, так и неформальные инструменты влияния патронажного президентства, он может выступать более эффективным форматором коалиции и правительственного кабинета, чем формальные лидеры парламентских фракций.

Приведет ли консолидация власти Петро Порошенко и превращение его в основного вето-игрока украинской политики к формированию новой вариации суперпрезидентской системы и электорального авторитаризма? Насколько долгой и прочной может быть данная конструкция политической власти в Украине? Сможет ли Петро Порошенко сохранить при этом принципы демократической конкуренции? Смогут ли получить поддержку общества и занять место в политической системе Украины новые партийные проекты, созданные активистами гражданского общества (например, Демократический альянс и политическое движение Михаила Саакашвили)? Насколько эффективной может быть политика «неформальных сделок» и включения олигархических элит, представителей бывшей партии власти и региональных баронов в зону президентского влияния? Таковы дилеммы ближайшего политического будущего Украины.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

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