

Электоральные законы и патронажная политика в Украине

Аналитическая записка № 229

ПОНАРС Евразия

Сентябрь 2012 года

Александр Фисун

Харьковский национальный университет им. В.Н. Каразина

Украина может рассматриваться в качестве классического случая ведущей роли патронажной политики в функционировании политического режима. При этом в значительной степени источником её долговременной устойчивости являются не только структурные факторы, историческое наследие или политическая культура, но и конфигурация конституционного дизайна, и в частности, специфические электоральные правила. В особенности, свертывание в 2010 г. конституционной реформы 2004 г. укрепило возможности президента Виктора Януковича по использованию как формальных, так и неформальных рычагов управления, а также расширило клиентарно-патронажную базу его режима. Однако в то же время данный процесс обозначил тенденцию к ослаблению ведущей роли правящей Партии регионов как самостоятельного политического игрока, запустив процессы консолидации оппозиционных политических сил. Новый всплеск патронажной политики в Украине может неожиданным образом скорее стимулировать, чем сдерживать процессы политических преобразований в стране.

Изменение правил игры

Изменение политического режима Украины от премьер-президентской системы с двумя центрами исполнительной власти (2005-2010 гг.) к суперпрезидентскому режиму после реставрации Конституции 1996 г. в 2010 г. можно рассматривать в качестве неожиданного эффекта изменения избирательной системы в конституционной реформе 2004 г., которая, среди прочего, привела к формализации электоральной конкуренции клиентарно-патронажных сетей в рамках пропорциональной избирательной системы. Следствием был

экспансивный рост самых крупных сетей – Партии регионов и Блока Юлии Тимошенко, – которые сформировали эффективные политические машины аккумуляции голосов и распределения патронажа в общенациональном масштабе.

После победы на президентских выборах в 2010 г. Виктор Янукович, в отличие от своих предшественников Кучмы и Ющенко, впервые не только обладал относительным партийным большинством в парламенте, но это большинство было впервые связано узами жесткой партийной дисциплины. Это позволило обеспечить эффективную парламентскую поддержку пропрезидентскому курсу и достаточно быстро перейти к политике «победитель получает все». В период 2011-2012 гг. Юлия Тимошенко оказалась в заключении, а региональные машины БЮТ утратили поддержку рентоориентированных предпринимателей и политических инвесторов из числа симпатизировавших олигархов, которые перешли на сторону партии власти или заняли нейтральную позицию.

В этом контексте принятие в ноябре 2011 г. смешанной электоральной системы, уже использовавшейся суперпрезидентским режимом Леонида Кучмы на парламентских выборах 1998 г. и 2002 г., следует рассматривать в более широком контексте «двойной спирали» украинской политики, основывающейся на чередовании и совмещении стратегии строительства доминантной партии и стратегии патронажа на основе индивидуальной кооптации в партию власти через политику «кнута и пряника». В соответствии с новым электоральным законом 50% мест (225 из 450) избирается по пропорциональной системе в общенациональном округе с закрытыми партийными списками, и 50% мест формируется на основе выборов в одномандатных мажоритарных округах по системе относительного большинства («первого пришедшего к финишу»). Формальный электоральный порог в пропорциональной части избирательной формулы при этом повышается с 3% до 5%, также запрещается участие блоков политических партий. Как новые правила видоизменяют поведение основных партийных игроков?

Расширение базы клиентарно-патронажных сетей

Главный момент состоит в том, что суперпрезидентский режим Виктора Януковича оказался заложником политики «победитель получает все», которая требует постоянного подтверждения со стороны партии власти своего доминирования в парламенте, а это в большинстве случаев невозможно без наличия коалиционных партнеров, т.е. компромисса с «партийной крышей» альтернативных клиентарно-патронажных сетей. Показательным примером являются взаимоотношения Партии регионов с Народной партией Владимира Литвина и Коммунистической партией Украины, которые не только контролируют соответственно посты спикера и вице-спикера, но и выступают в качестве бенефициара и «золотой акции» при принятии многих законопроектов.

При этом, судя по всему, период экспансивного роста формального доминирования (через инкорпорацию различных сегментов неформальных клиентарно-патронажных сетей в единую формальную организацию) Партии

регионов закончен. После включения в 2007-2010 гг. клиентарно-патронажной сети Росукрэнерго (Дмитрий Фирташ, Юрий Бойко) и поглощения «Сильной Украины» Сергея Тигипко (марте 2012), верхнюю планку электоральных ожиданий Партии регионов в условиях пропорциональной системы можно обозначить как 35%. Данный результат может быть прекрасным для премьер-президентской системы, однако он является явно недостаточным для суперпрезидентской системы в варианте конституции 1996 г.

Новый конституционный формат суперпрезидентского режима, требующий для своего эффективного функционирования не относительного, а абсолютного большинства, обозначил четкий сдвиг не только в сторону экстрапартийных ресурсов поддержки на основе неформального патронажа, но и, в силу изменившегося баланса сил в партии власти, существенного расширения базы поддержки за пределами Партии регионов. Тремя наиболее показательными примерами инкорпорации в партию власти клиентарно-патронажных сетей за пределами Партии регионов являются:

1. формирование депутатской фракции «Реформы ради будущего» (19 депутатов, создана в феврале 2011 г. преимущественно на базе частей фракций БЮТ и НУНС) как дополнительного источника поддержки правительственной коалиции в парламенте.
2. Кооптация бывшего руководителя Секретариата президента Ющенко Виктора Балого на должность министра по чрезвычайным ситуациям (ноябрь 2010) и поддержка партией «Единый центр» правительственной коалиции.
3. Кооптация одного из ключевых деятелей Оранжевой революции Петра Порошенко на должность министра экономического развития и торговли (март 2012).

Характерно, что все три группы имеют разветвленные региональные клиентарно-патронажные сети поддержки, способные обеспечить победу в мажоритарных округах и стать дополнительным ресурсом формирования пропрезидентского большинства после парламентских выборов октября 2012. В частности, Виктор Балоба выдвигается в депутаты в своей вотчине в Закарпатье, где он планирует провести 4 представителей своего клана (себя, двух родных братьев Ивана и Павла, а также двоюродного брата Василя Петевку). Петр Порошенко будет выдвигаться (вместе со своим отцом Алексеем Порошенко и деловыми субпартнерами) в Винницкой области, которая является базой их бизнеса.

Таким образом, двумя важными следствиями изменения конституционных правил игры после 2010 г. стало снижение роли Партии регионов как формальной машины организации и дисциплинирования элит и расширение сферы прямого президентского патронажа как канала кооптации новых элитных союзников и как способа протекции их бизнеса.

Электоральные правила: размежевания внутри партии власти и объединение оппозиции?

Новые электоральные правила существенно изменили стратегию партийных игроков, которые получили возможность распределять свои силы и ресурсы как по пропорциональной части с общенациональным партийным списком, так и по мажоритарным одномандатным округам. При этом эффект воздействия новой электоральной системы оказался различным для политических акторов в партии власти и в оппозиции: способствующим сегментации в первом случае, и объединительным процессам во втором. В пропрезидентских силах новый электоральный закон привел к следующим следствиям.

Во-первых, в партии власти обострилось соперничество различных групп интересов внутри Партии регионов за право номинировать своих кандидатов в мажоритарных округах. Ориентация на разных патронов и центры влияния внутри Партии регионов позволило заинтересованным кандидатам играть на противоречиях между ними и апеллировать к наличию собственных локальных ресурсов, высокому рейтингу и своей популярности в мажоритарных округах. Очень часто возникали ситуации, когда на один округ претендовало несколько кандидатов, заручившихся поддержкой разных патронов (прежде всего, формального руководителя предвыборного штаба Андрея Клюева или главы администрации президента Сергея Левочкина).

Во-вторых, очень многие кандидаты партии власти, особенно в центральных и западных регионах, участвуют в выборах как независимые кандидаты, скрывая или особенно не афишируя свою связь с Партией регионов. Более того, даже во многих восточных и южных регионах многие провластные кандидаты практически не используют бело-голубую символику Партии регионов и прикрываются поддержкой только что созданных общественных организаций с аморфными названиями.

В-третьих, непредвиденным следствием нового избирательного закона стала открытое соперничество в одном избирательном округе или регионе нескольких провластных кандидатов, опирающихся на собственные автономные неформальные клиентарно-патронажные сети и не слишком зависящие от решений центра. Показателен уже приводившийся выше пример кланов Виктора Балого в Закарпатье и Петра Порошенко в Винницкой области, вступивших в конкуренцию за поддержку центра с другими пропрезидентскими сетями: в первом случае, местного руководителя Партии регионов губернатора Закарпатской области Александра Ледицы и, во втором, руководителя Государственной таможенной службы Игоря Калетника.

Совершенно неожиданное следствие новый электоральный закон оказал на стратегию предвыборной кампании и процессы коалиционирования в лагере оппозиции. Достаточно высокий электоральный 5% порог создал стимулы для объединения усилий оппозиционных политических партий вокруг самой сильной оппозиционной силы – партии «Баткивщина», ядра бывшего Блока Юлии

Тимошенко. В результате объединительных процессов, прежде всего с «Фронтом изменений» Арсения Яценюка, возник предвыборный список Объединенной оппозиции «За Баткивщину». В него также вошли представители мелких оппозиционных партий, не имеющих шансов преодолеть 5% барьер: «Гражданская позиция» Анатолия Гриценко, «Народная самооборона» Юрия Луценко, «За Украину!» Вячеслава Кириленко, «Реформы и порядок» Сергея Соболева, «Рух» Бориса Тарасюка.

Другим успехом оппозиционного лагеря стала координация выдвижения кандидатов в мажоритарных округах между Объединенной оппозицией «За Баткивщину» и националистической партией «Свобода» (190 округов достается первым и 35 вторым). Хотя данные оппозиционные силы могут в мажоритарной части претендовать на безусловный успех лишь в трех областях Галиции (в сумме 24 мест), и в некоторых округах г. Киева, сам факт согласования предвыборных списков является важным прецедентом и закладывает долгосрочную модель действия оппозиции в последующих парламентских кампаниях.

С другой стороны, избирательная кампания демонстрирует, что новые электоральные правила не всегда создают стимулы для координации усилий оппозиции, точнее, они менее выражены по отношению к де факто центристским партийным игрокам, даже если они используют агрессивную оппозиционную риторику. Это хорошо видно на примере партии УДАР Виталия Кличко, которая имеет высокие шансы самостоятельного преодоления 5% барьера. В условиях стремительного роста рейтинга, в т.ч. за счет сторонников «Фронта изменений» Арсения Яценюка, партия УДАР Виталия Кличко не увидела для себя особой выгоды не только во вхождении в предвыборный список Объединенной оппозиции «За Баткивщину», но и в любой координации выдвижения кандидатов в мажоритарных округах.

В еще большей степени это справедливо по отношению к марионеточной партии «Украина – вперед!» Наталии Королевской, которая пытается занять нишу «Сильной Украины» Сергея Тигипко и отобрать голоса потенциальных молодых избирателей Объединенной оппозиции, особенно на востоке и юге Украины. Опросы свидетельствуют, что «Украина – вперед!» балансирует возле 5% барьера, однако бездонный избирательный бюджет, агрессивная рекламная ТВ кампания и привлечение в предвыборный список культового футболиста Андрея Шевченко может способствовать успешному прохождению партии в парламент.

Текущие социологические опросы свидетельствуют, что пока в парламент безоговорочно попадают Партия регионов, Коммунистическая партия Украины, Объединенная оппозиция «За Баткивщину» и партия УДАР Виталия Кличко, также возможно прохождение «Свободы» Олега Тягнибока и «Украина – вперед!» Наталии Королевской. Партия власти предполагает получить 70-80 мест по пропорциональной части и 150-170 мест в одномандатных мажоритарных округах, что, как минимум, должно обеспечить устойчивое абсолютное большинство (более 225 мест), а, как максимум, конституционное большинство, необходимое для внесения изменений в конституцию (300 мест). По оптимистическому прогнозу

оппозиции в пропорциональной части с партийными списками может завоевать 90, Партия регионов – 70, КПУ и УДАР Кличко – по 30 мест.

Заключение

Таким образом, партия власти с помощью смешанной избирательной системы пытается создать дополнительные источники поддержки политики суперпрезидентского режима «победитель получает все», и компенсировать недостаточность голосов в пропорциональной части за счет включения в поствыборную пропрезидентскую коалицию через механизмы патронажа влиятельных региональных баронов, рентоориентированных олигархов и амбициозных местных политиков.

В какой степени оправдаются ожидания партии власти на формирование абсолютного, а, может быть, и конституционного большинства с помощью привлечения независимых мажоритарных депутатов? Войдут ли в новую пропрезидентскую гранд-коалицию партия «Украина – вперед!» Наталии Королевской, и даже возможно партия УДАР Виталия Кличко? В значительной степени ответы на эти вопросы будут находиться в контексте перспективы президентских выборов 2015.

Микро-поведение мажоритарных депутатов определяется необходимостью поиска защиты для своего бизнеса или нахождения наиболее эффективных точек рентоизвлечения, поэтому они постоянно мигрируют от одного патрона к другому. Опыт второго президентского срока Леонида Кучмы показывает, что крушение клиентарно-патронажной сети инкумбанта начиналось с мажоритарных депутатов парламента, которые были избраны по смешанной избирательной системе в 2002 г., ибо именно они обладали определенной ресурсной автономией и способностью решить дилемму коллективного действия во имя собственного выживания. Парадоксально, но украинская смешанная избирательная система именно за счет своего мажоритарного компонента в период Оранжевой революции 2004 г. работала не на «замораживание» суперпрезидентской системы Леонида Кучмы, а способствовала быстрому изменению межэлитного баланса сил и, в некоторых случаях, относительно безболезненной интеграции старых элит в новую оранжевую команду. Продолжающаяся сегментация групп интересов внутри Партии регионов может привести к развитию новых размежеваний и дифференциации позиций по поводу кандидатуры преемника Януковича. В этом смысле парламентские выборы октября 2012 г. выступают в качестве осевой точки в определении дальнейшей траектории развития нынешнего украинского суперпрезидентского режима, а установленные специфические эффекты двойной природы смешанной избирательной системы могут стать важным фактором будущих режимных изменений.

**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 2012. 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. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org