

Електоральна і партійна конкуренція в Росії та в Україні: результати трансформації правил гри*

Микола Борисов,
кандидат політичних наук, доцент,
завідувач кафедрою теоретичної
та прикладної політології
факультету історії, політології та права
Російського державного
гуманітарного університету (м. Москва)

У статті досліджується трансформація основних інститутів політичної конкуренції в Росії та Україні в порівняльній перспективі. Показано, що і в Росії, і в Україні правлячі еліти прагнуть до обмеження політичної конкуренції і схильні постійно змінювати правила гри. Консолидація партійних систем відбувається на основі таких правил, які створюють перевагу для адміністративних партій.

Ключові слова: Росія, Україна, політична конкуренція, політичні партії, виборча система, домінуюча партія.

The transformation of the basic institutions of political competition in Russia and Ukraine in Comparative Perspective are considering in the article. It is shown that both in Russia and in Ukraine the ruling elites seek to restrict political competition and tend to constantly change the rules of the game. Consolidation of party systems is based on the basis of such rules, which create an advantage for administrative parties.

Keywords: Russia, Ukraine, political competition, political parties, the electoral system, the dominant party.

В статье исследуется трансформация основных институтов политической конкуренции в России и Украине в сравнительной перспективе. Показано, что и в России, и в Украине правящие элиты стремятся к ограничению политической конкуренции и склонны постоянно менять правила игры. Консолидация

* Стаття виконана в рамках Гранту Президента Російської Федерації для державної підтримки молодих російських учених – кандидатів наук, грант МК-320.2011.6.

партийных систем происходит на основе таких правил, которые создают преимущество для административных партий.

Ключевые слова: *Россия, Украина, политическая конкуренция, политические партии, избирательная система, доминирующая партия.*

Існування і розвиток політичної конкуренції, безумовно, є одним з найважливіших індикаторів будь-якого політичного режиму. Особливо важливим цей індикатор стає для перехідних політичних режимів та режимів, що тільки формуються, коли відбувається становлення нових політичних інститутів – стійких політичних відносин і практик, що визначають та закріплюють правила гри. Немає сумніву в тому, що від співвідношення і характеру політичних інститутів багато в чому залежить і тип політичного режиму. Відомо, що інституційні зміни в умовах перехідних режимів істотно впливають на подальшу трансформацію самого режиму. Іншими словами, інституційний вибір поступово звужує набір альтернатив політичного процесу і визначає межі можливого. При цьому істотним стає питання про те, по-перше, хто є суб'єктом такого інституційного вибору, і, по-друге, яким чином цей вибір впливає на політичну конкуренцію.

Видається доцільним, спираючись на основні положення історичного неоінституціоналізму, розглянути зазначені питання на прикладі політичних систем Росії й України. Вибір держав для аналізу не випадковий, оскільки протягом останніх п'ятнадцяти-двадцяти років і в Росії, і в Україні, при відомій різновекторності політичних процесів, приймалися схожі політичні рішення, що стосуються інституційних перетворень.

Питання політичної конкуренції і політичної інституціоналізації виборчих і партійних систем в Росії і в Україні аналізуються в роботах Н. Анохіної, Р. Балабана, В. Гельмана, О. Мелешкіної, Г. Міхальнової, В. Фесенка та ін. [див. 1-11]. Однак робіт присвячених порівняльному аналізу інституційних трансформацій набагато менше. Крім того, українська і російська політичні системи часто вважаються чи не протилежними за своїми основними характеристиками, в той час, як логіка політичної інженерії еліт часто мала багато спільного.

Таким чином, метою роботи є порівняльний аналіз інституційних трансформацій, пов'язаних з правилами політичної конкуренції, їх вплив на результати конкуренції і виявлення причини, за якими схожі рішення політичних еліт обох держав призводили до різних результатів. У цій роботі ми обмежимося розглядом основних інституційних перетворень в Росії та в Україні наприкінці 1990-х, на початку 2000-х рр.: зміни до Конституції, до законодавства про партії та реформування виборчих систем, пов'язаної з ними електоральної конкуренції на парламентських виборах.

Микола Борисов

В той час, як конституційна формула в Росії з 1993 р. не змінювалася, залишаючись президентсько-парламентською, форма правління в Україні змінювалася принаймні тричі: у 1996, у 2006 і 2010 рр. Російська конституційна формула 1993 р. і українська 1996 р. були схожими: „двоглова” виконавча влада – Президент і прем’єр-міністр, відповідальність уряду перед Президентом, але з наявністю інституту надання парламентом згоди на призначення прем’єр-міністра, право вето Президента. Істотною відмінністю від російської моделі була відсутність норми про розпуск парламенту Президентом у разі триразового відхилення парламентом кандидатури. Як відомо [12, с. 227], поєднання президенціалізму такого роду з багатопартійною системою є вкрай несприятливо для демократії і може призвести або до взаємоблокування рішень президента і парламенту (якщо на парламентських виборах перемагає опозиція), або до повної підпорядкованості парламенту президентові (у разі створення партії домінуючої, так званої – партії влади). В Україні і в Росії в 1990-і рр. реалізовувався, в основному, перший сценарій, в Росії після 2003 р. – другий сценарій. З боку правлячої еліти України робилися спроби створення в 2002 р. домінуючої партії (блок „За Єдину Україну!” і у 2002-2004 рр. – Партії регіонів), проте вони не увінчалися успіхом: у першому випадку блок не отримав більшості в парламенті, у другому це призвело до актуалізації регіонально-політичного розколу країни і до подій осені 2004 р. В результаті Президентові України не вдалося створити повністю підконтрольний парламент за прикладом російського.

Після конституційної реформи 2004 р. (аналіз причин та ходу її проведення ми залишаємо за рамками цієї статті) незаконодавчі повноваження Президента України були істотно зменшені, в той час як законодавчі збереглися в колишньому обсязі. Верховна Рада отримала право формувати уряд і звільняти з посади його членів і, одночасно з цим, – фактичну невідконтрольність Кабінету Міністрів і Президенту. Останній міг розпустити її тільки у наступних випадках: якщо протягом одного місяця Верховна Рада не сформувала коаліцію депутатських фракцій; якщо протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів не сформований новий склад уряду; якщо протягом 30 днів однієї сесії не можуть розпочатися пленарні засідання (ст. 90 Конституції України із змінами 2004 г.) [13]. Це з очевидністю породжувало для Президента тупикову ситуацію і створювало основи для політичного протистояння.

Якщо звернутися до відомого інтервального методу вимірювання повноважень президентів, запропонованого М. Шугартом і Дж. Кері [14, с. 229], можна виявити, що законодавчі повноваження Президента України після конституційної реформи становили 6 балів, а незаконодавчі – 2 бали. Інакше кажучи, Президент мав обмежені повноваження щодо визначення складу уряду і його зміщення, разом з тим, був наділений законодавчою ініціативою, правом вето і правом ініціювання референдуму.

Таке співвідношення законодавчих і незакондавчих повноважень, на думку авторів, робить політичні системи подібного роду менш стійкими. Ця система потрапляє в класифікації М. Шугарта і Дж. Кері в „порожній” сектор, в якому відсутні держави з демократичними режимами. Випадок України якнайкраще ілюструє твердження про те, що якщо „не існує „демократичного принципу”, що визначає, хто може розраховувати на посади в кабінеті... то конфлікти в самій своїй первісній формі цілком припустимі. Міністри – вони чиї, президента або законодавчих зборів?..” [14, с. 231]. Таким чином, реформа призвела до ослаблення влади Президента, але посилила диспропорційність законодавчих і незакондавчих повноважень Президента: „слабкий” щодо контролю над урядом Президент залишився „сильним” з точки зору законодавчого процесу, і саме ці обставини заклали основу безперервного політичного конфлікту. У цьому сенсі колишня конституційна модель була більш стійка, проте, як відзначають дослідники, і вона не сприяла розвитку демократії.

Весь український політичний процес 2004-2009 рр., з погляду на наявність або відсутність чинників політичної конкуренції, можна розглядати як серію внутрішньоелітних пактів, які повинні були сприяти переходу від „гри з нульовою сумою” до „гри з ненульовою сумою” і в підсумку, як передбачалося, „до боротьби за правилами”. Проте, постійні прагнення однієї із сторін зруйнувати ці пакти і знову перейти до гри з нульовою сумою, відновлювали конфлікт, результатом якого стала нова угода між елітами. Таких „точок біфуркації” можна нарахувати кілька: пакетну угоду 2004 р. про „третій тур” та конституційну реформу; відставка уряду Ю. Тимошенко і „перемир’я” В. Ющенка з В. Януковичем у 2005 р., формування коаліційного уряду в 2006 р. Всі три угоди були зруйновані зміною співвідношення сил, прагненням політичних акторів знову перейти до гри з нульовою сумою і максимізувати владні ресурси. Обидві частини еліти, отримавши владу, прагли максимізувати її, використовуючи як формальні, так і неформальні інститути. Конституційна реформа не призвела, як очікувалося, до розподілу влади між конкуруючими елітами. Так звана велика коаліція (уряд, що складався з представників „Нашої України” і „Партії регіонів”) розвалилася, після чого „біло-блакитна” частина еліти перейшла до монополізації влади, крок за кроком залишаючи Президента В. Ющенка без значних повноважень.

Це знайшло свій вияв, зокрема, в прийнятті Закону „Про Кабінет Міністрів України”, який серйозно обмежив повноваження Президента шляхом конкретизації повноважень Уряду у сфері оборони, безпеки і закордонних справ; передбачалося також можливість звільнення Верховною Радою міністрів, у тому числі оборони і закордонних справ, від займаної посади без згоди Президента, і можливість призначення Прем’єр-міністра Верховною Радою без участі Президента, якщо він у встановлений термін не внесе кандидатуру, запропоновану коаліцією

Микола Борисов

фракцій. Швидкими темпами стала зростати кількість депутатів, які перейшли з фракцій „Блок Юлії Тимошенко” і „Наша Україна”, у цілому лояльних Президентові, до фракцій інших політичних сил, складавших правлячу коаліцію (Партії регіонів, Соціалістичної і Комуністичної партій), при цьому число депутатів у коаліції зросло з 260 до 280 (до конституційної більшості у 300 голосів залишалось зовсім небагато – і це означало, що Президент втрачає практично всі значущі повноваження). Все це знову свідчило про те, що ні одна, ні інша частина еліти не має наміру „ділитися” владою. Цією обставиною пояснюється і неконституційний розпуск Президентом Верховної Ради як вимушений захід у відповідь на рішення коаліції.

Через кілька місяців після перемоги на президентських виборах В. Януковича, у вересні 2010 р., Конституційний суд України скасував закон 2004 р. про внесення змін до Конституції України [15]. Очевидно, що і у попереднього Президента політична реформа 2004 р. викликала все більше і більше роздратування, але для її скасування у нього не вистачило політичної волі і суспільної підтримки. Тільки-но Президент В. Янукович забезпечив формування коаліції в парламенті, а потім і коаліційного уряду з основною участю Партії Регіонів, він негайно відновив Конституцію 1996 р. зі значними повноваженнями Президента, підкресливши, що в 2004 р. „зміни до Конституції вносилися поспішно, на догоду політичного моменту, були причинами постійних конфліктів у владі” [16]. Передвиборні декларації про необхідність скорочення президентських повноважень були „забуті” одразу після того, як Партія регіонів перестала бути опозиційною, а В. Янукович у статусі Президента зайнявся „реальною політикою”. Таким чином, Україна, як і Росія, знову стала президенціалізованою президентсько-парламентською республікою з відсутністю принципу парламентського формування уряду, але за наявності парламентської більшості, підконтрольної правлячій еліті.

У Росії і в Україні запізно почалося створення правових підстав для діяльності політичних партій. Як в Росії, так і в Україні довгий час не існувало законів про політичні партії. Діяльність політичних партій регулювалася загальними законами про діяльність громадських організацій. Справа в тому, що політична еліта обох держав до певного часу не розглядала політичні партії у якості найважливіших суб’єктів політичного процесу. Нормативна база, що дозволяє партіям стати такими суб’єктами, розширювалася послідовно, але вкрай повільно.

У Росії після виборчого циклу 1995-1996 рр. право участі у виборчих кампаніях отримали тільки політичні об’єднання громадян (політичні партії, політичні організації, політичні рухи). Політичне об’єднання було визначено законом як об’єднання, основними цілями якого є участь у політичному житті суспільства шляхом впливу на формування політичної волі громадян, участь у виборах в органи державної влади і місцевого самоврядування шляхом висунування кандидатів та організації

їх передвиборної агітації, а також участь в організації та діяльності зазначених органів [17]. У 1998 р. були внесені зміни у Федеральний закон „Про громадські об'єднання”, що виключають ряд об'єднань з розряду політичних. Такими об'єднаннями стали профспілки, релігійні, благодійні, національно-культурні об'єднання. Тим не менш, до політичних об'єднань не пред'являлося вимог щодо чисельності і внутрішнього пристрою. Нормативне регулювання політичних партій як специфічних суб'єктів виборчого процесу, як і раніше, було відсутнє.

В 2001 р. і в Росії, і в Україні майже одночасно були прийняті Закони про політичні партії, покликані нарешті додати партіям юридичний статус політичних суб'єктів. Очевидно, що прийняття таких законів слід розглядати в контексті тенденцій до консолідації політичних режимів в обох державах з початком президентства В. Путіна та другого терміну президентства Л. Кучми. Однак російський і український закони мали ряд суттєвих відмінностей.

Згідно з російським законом, партії ставали єдиним суб'єктом виборчого процесу на національному та регіональному рівнях, причому існування регіональних партій закон не передбачав. Закон пред'являв вимоги до чисельності та структури партій: партії повинні були мати відділення не менш ніж у половині суб'єктів РФ; налічувати не менше 10 тис. членів. Крім того, вводилася вимога регулярної участі у виборах і вперше була введена норма, що передбачає державне фінансування політичних партій в залежності від кількості голосів, отриманих ними на виборах. Закон детально описував вимоги до внутрішнього устрою партії, у тому числі до програми, статуту, керівних органів.

Український закон не пред'являв жорстких вимог до чисельності та структури політичної партії, а також не передбачав державного фінансування партій. Навіть вимога заснувати та зареєструвати регіональні відділення не менш ніж у половині регіонів України висувалася не до (як в Росії), а після реєстрації (див. таблицю 1).

Таким чином, український закон про партії містив набагато менше обмежень на діяльність політичних партій, ніж російський. Головна причина таких відмінностей – неможливість встановити правила, найбільш вигідні домінуючому актору, без згоди інших акторів в Україні (відсутність парламентської більшості і домінуючою партії в парламенті). Більше того, в 2007 р., після звернення ряду депутатів Верховної Ради до Конституційного Суду України, було визнано неконституційним положення про підтримку партії не менш ніж 10 000 підписами громадян України [18]. Таким чином, були зняті навіть наявні слабкі обмеження на чисельність партії в процесі її створення.

Порівняльна характеристика основних положень Федерального закону РФ „Про політичні партії” від 11 липня 2001 р. № 95-ФЗ та Закону України „Про політичні партії” від 5 квітня 2001 р. № 2365-III

| | Росія | Україна |
|---|---|---|
| <i>Поняття політичної партії</i> | Громадське об'єднання, створене з метою участі громадян РФ в політичному житті суспільства шляхом формування і вирази їх політичної волі, участі у громадських і політичних акціях, у виборах та референдумах, а також з метою представлення інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування | Зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах |
| <i>Вимоги до чисельності політичної партії</i> | Не менше 10 000 членів політичної партії (потім – 50 000) | Вимоги до чисельності членів партії відсутні; рішення про створення політичної партії має бути підтримано підписами не менше 10 000 громадян України, що мають право голосу на виборах, зібраними не менш ніж у двох третинах районів не менш ніж 2/3 областей України, міст Києва і Севастополя та АР Крим |
| <i>Вимоги до структури політичної партії і регіональним відділенням</i> | Наявність регіональних відділень не менш ніж у половині суб'єктів РФ | Після реєстрації партія зобов'язана забезпечити реєстрацію обласних відділень у більшості регіонів України. Політичні партії можуть бути тільки всеукраїнськими |
| <i>Обмеження на членство в партії</i> | Членами партій не можуть бути військовослужбовці, судді, працівники органів прокуратури | Членами партій не можуть бути судді, працівники прокуратури, органів внутрішніх справ, служби безпеки, військовослужбовці, працівники органів податкової служби, кримінально-виконавчої служби |

| | Росія | Україна |
|--|--|---------------------------|
| <i>Державне фінансування політичної партії</i> | Щорічно в розмірі 0,005 мінімального розміру оплати праці (потім – 20 руб.), помножених на число голосів виборців, отриманих федеральним списком кандидатів, висунутих політичною партією на виборах в Державну Думу; одноразово в розмірі 0,005 мінімального розміру оплати праці (потім – 20 руб.), помножених на число голосів виборців, отриманих висунутим політичною партією зареєстрованим кандидатом на посаду Президента РФ | Законом не передбачається |

Поліцентризм українського політичного режиму не дозволив перетворити існуючий закон про партії в інституційну опору для створення домінуючої партії. В той же час, на відміну від Росії, український закон не сприяв консолідації партійної системи і зменшенню кількості політичних партій, яка збільшилася до 202 (див. табл. 2).

Варто зазначити, що в квітні 2012 р. в російський закон про партії були внесені зміни, які знижують вимоги щодо мінімальної чисельності до 500 осіб, що призвело до зростання кількості політичних партій з 7 до 41 (станом на 06.11.2012 р.) [19]. Це рішення було ухвалене під впливом вимог позапарламентської опозиції на масових мітингах наприкінці 2011 р., однак навряд чи варто розглядати його як реальний інструмент розвитку політичної конкуренції. Виборча формула, загороджувальний бар'єр, наявність консолідованої партійної системи в Росії не сприяють тому, що невеликі партії стануть реальними конкурентами традиційних політичних гравців. Швидше за все, це призведе лише до розмивання електоральної бази опозиції на безліч незначних політичних сил. Тому таке рішення слід оцінювати насамперед як символічне.

Таблиця 2

**Чисельність політичних партій (виборчих об'єднань)
Росії і України [20]**

| | | | | | |
|----------------|-------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|-------------------|
| Росія | 273 (1995) | 141 (1999) | 44 (2003) | 7 (2011) | 41 (2012) |
| Україна | 22 (1995) | 40 (1999) | 65 (2002) 126 (2006) | 188 (2011) | 202 (2012) |

Якщо порівняти частку голосів, отриманих виборчим об'єднанням (партією), що перемогли на виборах до парламенту (відповідно Державну

Микола Борисов

Думу й Верховну Раду), стає очевидним наслідок різкого обмеження електоральної конкуренції в Росії у вигляді формування домінуючої партії і відсутність такої партії в Україні (табл. 3).

Таблиця 3

**Частка голосів (%), отриманих виборчим об'єднанням (партією),
що перемогло на виборах до парламенту [21]**

| | | | | | | |
|----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Росія | 22,9 (1993) | 22,3 (1995) | 24,3 (1999) | 37,6 (2003) | 64,3 (2007) | 49,3 (2011) |
| Україна | 18,9 (1994) | 24,7 (1998) | 23,6 (2002) | 32,1 (2006) | 34,4 (2007) | 30,0 (2012) |

Іншим напрямом інституційних перетворень електоральної конкуренції стала реформа виборчої системи. Примітно, що і в Росії, і в Україні був здійснений перехід від змішаної незв'язаної (пропорційно-мажоритарної відносної більшості) системи до пропорційної системи. Перші вибори за новими правилами в Росії пройшли в 2007 р., в Україні – в 2006 р. Перехід до пропорційної системи мав різні цілі для політичних еліт Росії і України і привів до різних результатів.

Відмову від змішаної виборчої системи в Україні слід розглядати в контексті конституційної реформи 2004-2006 рр., яка була результатом „пакетної угоди”, що передбачала проведення „третього туру” президентських виборів 2004 р. в обмін на скорочення президентських повноважень новообраного глави держави з січня 2006 р. Іншими словами, це була неформальна угода двох груп української політичної еліти, інституціоналізована з численними порушеннями чинного законодавства. Перехід до пропорційної системи, у цьому контексті, розглядався як фактор підвищення політичної конкуренції, що перешкоджає концентрації адміністративного ресурсу правлячої еліти.

Кандидати в депутати, обрані в одномандатних округах, насамперед були підконтрольні регіональним політичним елітам, які, у свою чергу, призначалися Президентом і були йому підконтрольні. Таким чином, вибори щонайменше половини депутатів Верховної Ради могли ефективно контролюватися правлячою елітою. Наприклад, у 2002 р. пропрезидентський блок „За Єдину Україну!” сформував відносно велику фракцію в парламенті тільки завдяки входженню в нього більшості депутатів-одномандатників. Після реформи 2006 р. політична еліта втратила можливість контролю над округами, що дозволило опозиційній тоді Партії регіонів отримати більшість у парламенті.

У Росії перехід до пропорційної системи слід розглядати в загальному контексті обмеження політичної конкуренції. Справа в тому, що в Росії одномандатники теж часто були підконтрольні політичним елітам суб'єктів федерації, з тією лише різницею, що самі глави суб'єктів у 1990-е рр. часто

не були лояльні федеральному Центру і займали щонайменше самостійну позицію. У свою чергу, федеральний Центр, в умовах обмежених ресурсів і низької довіри громадян Президентові Б. Єльцину, не міг ефективно контролювати регіональні еліти. У 2000-і рр. був проведений ряд заходів з обмеження самостійності регіональних еліт (реформа Ради Федерації, перерозподіл надходжень від природних ресурсів на користь федерального Центру, приведення регіонального законодавства у відповідність з федеральним, введення інститутів федерального втручання і повноважних представників Президента у федеральних округах і, нарешті, скасування прямих виборів голів суб'єктів федерації). В контекст цих заходів входить і перехід до пропорційної системи: тим самим, по-перше, усувалися регіональні партії (клієнти губернаторів), по-друге, федеральний Центр отримав можливість контролювати весь виборчий процес. У поєднанні з різким скороченням кількості політичних партій це дало можливість правлячій еліті не тільки управляти виборчою кампанією, але і створити політичну партію, забезпечивши її стійке домінування в Державній Думі. Таким чином, перехід до пропорційної системи в Росії мав результатом обмеження політичної конкуренції і привів до різкого зменшення ефективного числа парламентських партій.

З урахуванням викладеного вище варто розглядати і нещодавнє рішення про відмову від пропорційної виборчої системи на виборах у Верховну Раду України і повернення до змішаної незв'язаної (мажоритарно-пропорційної) системи, при якій половина Верховної Ради знову буде формуватися за партійними списками, а інша половина – за результатами виборів в одномандатних округах.

З приходом до влади Президента В. Януковича в 2010 р. намітився курс на обмеження політичної конкуренції, що виразився, як уже зазначалося, в поверненні Конституції 1996 р. зі збільшенням повноважень Президента, відмові від принципу парламентської відповідальності уряду і створенні нової правлячої коаліції в парламенті. Примітно, що правляча коаліція і уряд змінилися відразу ж після президентських виборів, хоча за змістом конституційної формули 2004 р. вони повинні були змінюватися тільки за підсумками виборів парламентських. Таким чином, формальні інституційні рамки знову були адаптовані новою правлячою елітою для консолідації своїх владних ресурсів, а ключову роль в цьому зіграли неформальні домовленості щодо створення нової коаліції.

Аналізуючи причини повернення змішаної виборчої системи варто, на наш погляд, розглядати падіння рейтингу Партії регіонів і пов'язане з цим прагнення компенсувати можливу „недопредставленість” партії в майбутньому парламенті за рахунок депутатів-одномандатників (ситуація багато в чому нагадує вибори 2002 р., коли правляча еліта зуміла створити досить велику фракцію у парламенті тільки за рахунок депутатів, обраних у одномандатних округах). Рішення, прийняте правлячою елітою, ще раз підтверджує висновок про роль виборчої системи як істотний фактор

Микола Борисов

політичної конкуренції і, в даному випадку, є дією, спрямованою на максимізацію електоральних переваг правлячої Партії регіонів.

Депутати від опозиції висували деякі загальні вимоги до законопроекту, запропонованого правлячою елітою. По-перше, перехід на змішану виборчу систему тільки в тому випадку, якщо 300 депутатів будуть обиратися за пропорційною системою, а 150 – за мажоритарною системою відносної більшості. По-друге, має бути забезпечена участь у виборах блоків політичних партій. По-третє, забезпечення однакового виборчого бар'єру для партій і блоків партій, і зниження бар'єру принаймні на 1%. В цілому ж представники парламентської опозиції чітко заявили, що необхідно було зберегти попередній закон про вибори, який „був перевірений під час виборів 2006 та 2007 років і був визнаний демократичним як всередині країни, так і міжнародною спільнотою. Натомість влада запропонувала варіант виборчого закону, який був абсолютно неприйнятний, він дозволяв робити масові фальсифікації” (народний депутат Р. Князевич) [22].

Однак після погоджувальних процедур в спеціальній тимчасовій комісії представники опозиції з урахуванням ряду поправок погодилися голосувати за даний законопроект, аргументуючи своє рішення наступним чином: „Опозиція опинилась перед обмеженим вибором: або змішана система з масштабними фальсифікаціями, як це планувала влада, або закон, який дає шанс суспільству на демократичні вибори. Ми обираємо другий варіант” (народний депутат М. Мартиненко) [22].

Представники опозиції підкреслювали, що змішана система при пропорційній системі із закритими списками – це „найгірший варіант, про який можна було думати. Вона залишила успадковані від попередньої системи негативи, корупцію у партійних структурах. Вона залишила силу грошей. Вона припинила фактично партійне будівництво...” (народний депутат І. Заєць) [22].

Поряд із зміною виборчої системи, у виборче законодавство були внесені й інші важливі зміни. Так, і в Росії, і в Україні із суб'єктів виборчого процесу усувалися виборчі блоки політичних партій і підвищувався виборчий бар'єр для проходження в парламент: до Державної Думи Федеральних Зборів РФ з 5% до 7%, у Верховну Раду з 3% до 5%. Ці заходи, безумовно, також спрямовані на обмеження політичної конкуренції і консолідацію існуючої партійної системи, збереження існуючого картелю політичних партій і недопущення в парламент нових політичних гравців.

Порівняльний аналіз ефективного (реально впливаючого на державну політику і виборчий процес) числа парламентських політичних партій за відомою формулою М. Лааксо і Р. Таагепери [23] показує, що з прийняттям Федерального закону „Про політичні партії” і переходом на пропорційну виборчу систему число таких партій в Росії різко знизилася, в Україні, навпаки, воно росло до 2002 р. і стало знижуватися тільки в 2006 р. з утворенням великої фракції Партії регіонів у Верховній Раді, не

досягнувши, тим не менш, російського рівня. Іншими словами, консолідація партійної системи в Росії в результаті трансформацій інституційних підстав партійної конкуренції проходила набагато швидше і призвела до значно більш ефективних з точки зору ініціаторів реформ результатів (табл. 4).

Таблиця 4

Ефективне число парламентських політичних партій в Росії та Україні*

| | | | | |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Росія | <i>1999</i> | <i>2003</i> | <i>2007</i> | <i>2011</i> |
| | 5,71 | 3,81 | 1,92 | 2,81 |
| Україна | <i>1998</i> | <i>2002</i> | <i>2006</i> | <i>2007</i> |
| | 4,01 | 5,17 | 3,41 | 3,80 |

Підведемо підсумки. Проведений аналіз засвідчив, що і в Росії, і в Україні правлячі еліти прагнуть до обмеження політичної конкуренції за допомогою інституційної інженерії. Більше того, еліти схильні постійно змінювати правила гри, які стають їх ситуативним, тимчасовим вибором. Особливо це характерно для України, весь політичний процес якої останніх двадцяти років представляє собою серію неформальних внутрішньоелітних пактів при відсутності будь-яких гарантій виконання угод, що містяться в них. Правила гри змінюються перед кожними виборами, більше того – новий закон про вибори народних депутатів України було прийнято менше ніж за рік до виборів. Зміни в правилах гри, внесені за ініціативою правлячих еліт, призвели до обмеження політичної конкуренції і консолідації партійних систем. І в Росії, і в Україні з різних причин був здійснений перехід до пропорційної виборчої системи, а в Україні потім і до змішаної виборчої системи за ініціативою правлячої Партії регіонів. В наступному виборчому циклі виборча формула знову може бути змінена з метою забезпечення домінування іншої політичної сили, яка перебуватиме при владі.

Змішана виборча система може послабити партійну систему, що складається в Україні, оскільки знову позбавляє партії статусу єдиних суб'єктів політичного процесу і створює нормативну базу для існування позапартійних і позафракційних депутатів. З іншого боку, повністю пропорційна система в умовах неконсолідованої системи веде до посилення корупційної складової виборів і підвищенню „вартості” депутатського мандата (не випадково у Верховній Раді присутні депутати-мільйонери і кілька мільярдерів). Іншими словами, пропорційність різко підвищує значення партій (партійних списків), які не мають ще партійної суб'єктності, будучи регіональними клієнтелами політиків. Це різко підвищує статус і значення партій при збереженні колишнього їх

* Розраховано автором за формулою М. Лааксо–Р. Таагепери.

Микола Борисов

„утримання”, що також не сприяє демократичній конкуренції.

Характерно, що при реформуванні виборчого законодавства ні в Росії, ні в Україні навіть не реалізовані заходи, спрямовані на демократизацію виборів, наприклад, за допомогою введення відкритих партійних списків при пропорційній системі. Мова йшла про вибір між давно відомими і вже випробуваними на практиці альтернативами. Нічого інноваційного в зміну правил гри політичні еліти не запропонували.

Правляча еліта Росії при формальному збереженні найбільш загальних конституційних правил гри зуміла радикально трансформувати інституційні основи конкуренції іншими засобами. Багато в чому це було зроблено для збереження зовнішньої „стабільності” і „наступності” політичного процесу. Реформи в Україні були пов’язані з постійною зміною Конституції, тобто зачіпали зміни загальних, фундаментальних правил гри. Нині Конституція України знову перебуває в процесі пошуку шляхів реформування: Указом Президента створена Конституційна асамблея на чолі з першим Президентом України Л. Кравчуком, призначена для розробки нового проекту Конституції [24].

Важливою відмінністю результатів трансформації інституційних підстав конкуренції в Росії і в Україні стали й істотні відмінності в типі партійних систем. Незважаючи на зусилля української правлячої еліти, їй так і не вдалося створити партійну систему з домінуючою партією, в Росії це було здійснено. Українські партії залишаються менш інституціоналізованими, а партійна система – менш консолідованою, ніж у Росії. Перешкодою до створення домінуючої партії в Україні є, на наш погляд, не міфічний „демократизм” правлячої еліти, а висока фрагментація української політичної еліти і численні соціально-політичні і регіональні розколи в українському суспільстві, які неможливо скасувати політичними рішеннями. Саме тому українській правлячій еліті неминуче доводиться домовлятися з іншими учасниками політичного процесу (найчастіше з використанням неформальних інститутів), що перешкоджає моноцентризму політичної системи. Наприклад, аналізований закон про вибори народних депутатів 2011 р. фракція Партії регіонів так і не змогла ухвалити в запропонованій редакції і під впливом опозиційних фракцій вимушена була зняти ряд важливих положень. Правила ж електоральної конкуренції, прийняті таким чином, у свою чергу, не дають можливості для абсолютного домінування в парламенті однієї політичної сили. Іншими словами, українська політична система незмінно відтворює цей поліцентризм і тому приречена на політичний компроміс незалежно від результату парламентських і президентських виборів.

З іншого боку, практика інституційних перетворень показує, що і російська, й українська правлячі еліти розглядають як інструмент консолідації партійної системи виключно ті заходи, які спрямовані на обмеження політичної конкуренції. Іншими словами, консолідація партійних систем, на думку домінуючих акторів, можлива не на основі

створення механізмів рівноправної конкуренції, а на основі рестриктивних законів, що створюють перевагу для „адміністративних” партій і знижують шанси всіх інших політичних організацій.

Нарешті, загальним для російських і українських інституційних перетворень є зневажливе ставлення до правил гри – інституціональних підстав конкуренції. Очевидно, що політичні еліти обох країн розглядають правила не в якості певної цінності, а – технічного інструменту, який можна змінювати залежно від політичної ситуації і як завгодно часто. Звичним є і опора переважно на неформальні інститути, при якій прийняті норми стають лише формальним підтвердженням досягнутих до цього неформальних домовленостей (або внутрішньоелітних, як в Росії, або між елітою й опозицією, як часто буває в Україні). Тим не менш, у перспективі можливий перехід до гри за правилами, які будуть сприйматися не як тимчасові. В Росії це є можливим за участі позапарламентської опозиції, в Україні – як результат взаємодії правлячих і опозиційних еліт, представлених в органах влади.

Література:

1. **Анохина Н. В.** Российская избирательная система : последствия изменений / Н. В. Анохина // Политическая наука. – 2005. – № 2. – С. 26-39.
2. **Балабан Р. В.** Теорія виборчої системи / Р. В. Балабан. – К., 2007.
3. **Гельман В. Я.** Политические партии в России : от конкуренции – к иерархии / В. Я. Гельман // Полис (Политические исследования). – 2008. – № 5. – С. 135-152.
4. **Гельман В. Я.** Уроки украинского / В. Я. Гельман // Полис (Политические исследования). – 2005. – № 1. – С. 36-49.
5. **Гельман В. Я.** Эволюция электоральной политики в России : на пути к недемократической консолидации? / В. Я. Гельман // Политическая наука. – 2005. – № 2. – С. 8-25.
6. **Лихтенштейн А. В.** Институциональные условия возникновения и функционирования „партий власти” в России и Украине : сравнительный анализ: дисс. ... степ. канд. полит. наук. / А. В. Лихтенштейн. – М., 2003.
7. **Мелешкина Е. Ю.** Доминирование по-русски или мировой феномен? / Е. Ю. Мелешкина // Политическая наука. – 2006. – № 1. – С. 136-162.
8. **Михалева Г. М.** Эволюция административных партий в современной России / Г. М. Михалева // Вестник РГГУ, Сер. „Политология. Социально-коммуникативные науки”. – 2009. – № 1. – С. 93-112.
9. **Партийная организация и партийная конкуренция в „недемократических” режимах / под ред. Ю. Г. Коргунюка, Е. Ю. Мелешкиной, О. Б. Подвинцева, Я. Ю. Шашковой. – М., 2012.**
10. **Политические партии и политическая конкуренция в демократических и недемократических режимах / под ред. Ю. Г. Коргунюка, Е. Ю. Мелешкиной, Г. М. Михалевой. – М., 2010.**

Микола Борисов

11. **Фесенко В.** Політичні покоління Росії і України в посткомуністичній реальності : порівняльний аналіз / В. Фесенко // Нова політика. – 1997. – № 1.

12. **Мейнваринг С.** Президентское правление, многопартийность и демократия : трудное сочетание / С. Мейнваринг // Теория и практика демократии : избр. тексты / пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. – М., 2006. – С. 223-227.

13. Конституція України : Прийнята 28.06.2006 г., із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 г. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141; – 2005. – № 2. – Ст. 44.

14. **Шугарт М. С.** Президенты и законодательные собрания / М. С. Шугарт, Дж. Кэри // Теория и практика демократии: избр. тексты / пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. – М., – 2006. – С. 228-232.

15. Рішення Конституційного Суду України от 30 вересня 2010 року № 20-рп / 2010 // Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-10>.

16. Звернення Президента України до народу 01.10.2010 р. // Президент України Віктор Янукович : офіційне Інтернет-представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/news/18335.html>.

17. Федеральный закон Российской Федерации „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ. М., – 1997.

18. Рішення Конституційного Суду України 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 // Законодавство України : офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-07>.

19. Список зарегистрированных политических партий // Министерство юстиции Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok>.

20. Список зарегистрированных политических партий // Министерство юстиции Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok>; Реєстр політичних партій // Міністерство юстиції України: офіційний сайт. URL: <http://www.minjust.gov.ua/parties>.

21. Складено за даними Центральної виборчої комісії РФ (<http://www.cikrf.ru>) і Центральної виборчої комісії України (<http://www.cvk.gov.ua>).

22. Стенограми пленарних засідань Верховної Ради України. Дев'ята сесія Верховної Ради України шостого скликання (вересень 2011 – січень 2012 року), засідання тридцять третє, 17 листопада 2011 року // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/1195.html>.

23. **Laakso M.** „Effective number” of parties : a measure with application to West Europe / M. Laakso, R. Taagepera // Comparative Political Studies. – 1979. – Vol. 12. – № 1.

24. Указ Президента України „Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї” от 21 лютого 2011 р. № 224/2011 // Президент України : офіційне інтернет-представництво. URL: <http://president.gov.ua/documents/13153.html>.