VI. Политология

Ростислав Аверчук

Полномочия и влияние президента Украины в сравнительной перспективе*

Наблюдая за украинской политикой, легко забыть о том, что в Украине действует парламентско-президентская форма правления, в рамках которой роль президента обычно ограничивается сферами внешней политики и обороны. Ведь представив амбициозную стратегию развития Украины вскоре после победы на президентских выборах 2014 года, Петр Порошенко уже неоднократно брал на себя ответственность за будущее страны. В этой статье автор сравнивает президентские полномочия в Украине и других странах и пытается определить, каким влиянием обладает президент в украинской политической системе.

Конституционные полномочия президента Украины в сравнении с другими странами

В течение длительного периода своей истории (в 1996-2005 и 2010-2014 гг.) Украина была президентско-парламентской республикой. Президент играл ведущую роль в формировании (и роспуске) правительства. Вместе со значительными формальными полномочиями и неформальным влиянием это превращало его в самого могущественного политика в Украине.

Конституционная реформа 2004 года (отмененная в 2010 году Президентом Януковичем и восстановленная парламентом в 2014 году), казалось, изменила распределение власти в политической системе. Ведь правительство, за исключением министерств обороны и иностранных дел, теперь подотчетно лишь парламенту. Но несмотря на то, что теперь Украина является парламентскопрезидентской страной, некоторые полномочия украинского президента на са-

_

^{*} Расширенная версия статьи, опубликованной 8 июля 2016 года на русском, английском и украинском языках на сайте аналитической организации *VoxUkraine* (http://voxukraine.org/2016/07/08/presidential-power-in-ukraine-comparative-perspective-ru/).

мом деле более характерны для президентских и президентско-парламентских политических систем (Таблица 1).

Таблица 1. Президентские полномочия в Украине и других странах со сравнительно влиятельными президентами¹

	Украина	Польша	Румыния	Литва	Россия	США	Бразилия
	(парл	(парл	(парл	(парл	(през	(през.)	(през.)
	през.)	през.)	през.)	през.)	парл.)		
Центральная	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да
роль в форми-							
ровании пра-							
вительства							
Центральная	Да	Нет	Нет	Да	Да	Да	Да
роль во внеш-							
ней политике							
Использование	Ограни-	Ограни-	Ограни-	Ограни-	Широкое	Ограни-	Широкое
указов	чено	чено	чено	чено		чено	
Право законо-	Да	Да	Нет	Да	Да	Да	Да
дательной ини-							
циативы							
Вето	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Депутатов,	2/3	3/5	50%+1	50%+1	2/3	2/3	50%+1
чтобы преодо-							
леть							
Отмена реше-	Да	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да
ний правитель-	(до реше-						
ства	ния Кон-						
	ституци-						
	онного						
	суда)						
Широкие пол-	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
номочия по							
назначениям							
Центральная	Да	Нет	Нет	Да	Да	Да	Да
роль в выборе							
Генерального							
прокурора							
Назначение	Да	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет
глав местной							
исполнитель-							
ной власти							

Например, президенты в других парламентско-президентских странах часто теряют ведущую роль в формировании внешней политики страны или вынуждены делить ее с правительством. Если Конституция открыто не закрепляет веду-

_

¹ Текст конституций на онлайн-ресурсе *Constitute Project*: https://www.constituteproject.org/. Последнее посещение 30 сентября 2016 года. См. также: Taghiyev E. Measuring Presidential Power in Post-Soviet Countries // CEU Political Science Journal. 2006. № 3. P. 11-21; Siaroff A. Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction // European Journal of Political Research. 2003. Vol. 42. P. 287-312.

щей роли президента во внешней политике, правительство выходит на первый план (Таблица 2). Так случилось, например, в Польше. Продолжительные конфликты между президентом и премьер-министром, например, за право пользования самолетом для заграничных полетов², закончились признанием доминирования премьер-министра во внешней политике. В то же время президент Украины имеет уникальное право выбирать кандидатуры министров обороны и иностранных дел, что, с одной стороны укрепляет роль президента во внешней политике, а с другой, не раз приводило к конфликтам. Например, в одном из эпизодов противостояния в 2006 году министра иностранных дел попросту не пустили³ на заседания правительства, сформированного враждебно настроенной к президенту коалицией. Но все равно даже во время противостояния с премьер-министром это позволяло президенту бороться за влияние на внешнюю политику и на армию.

Таблица 2. Конституционная роль президента во внешней политике в Украине и других странах с парламентско-президентской формой правления⁴

Украина	Польша	Румыния	Литва	Грузия
Представляет	Представляет	Представляет страну.	Определяет ос-	Представляет
страну, админи-	страну, но	Реализацию внешней	новные принци-	страну, но глав-
стрирует внеш-	внешнюю	политики обеспечивает	пы внешней	ные направления
нюю политику	политику	правительство, соглас-	политики и реа-	внешней полити-
государства. Пра-	осуществляет	но программе, поддер-	лизует ее вместе	ки определяет
вительство реали-	правитель-	жанной парламентом	с правитель-	парламент, а реа-
зует внешнюю	СТВО		ством	лизует правитель-
политику				СТВО
Назначает и	Назначает и	По предоставлению	Назначает и	Назначает и отзы-
увольняет послов	увольняет	правительства, аккре-	отзывает, по	вает послов с
в другие государ-	послов в	дитует и отзывает по-	предоставлению	согласия прави-
ства	другие госу-	слов	правительства,	тельства
	дарства		послов	
Выбирает и вно-		Участвует в заседаниях		
сит кандидатуру		правительства, на ко-		
министра ино-		торых обсуждаются		
странных дел на		вопросы внешней по-		
рассмотрение		литики и национальной		
парламента		безопасности		

Еще одним уникальным полномочием, оставляющим президенту Украины влияние на исполнительную ветвь власти, является право назначать глав местных государственных администраций. По крайней мере среди европейских стран

 3 Тарасюка не пустили на заседание Кабмина // Украинская правда. 6 декабря 2006 года. https://www.pravda.com.ua/rus/news/2006/12/6/4409704/. Последнее посещение 30 сентября 2016 года.

² Zagner A. Spór premiera i prezydenta o szczyt UE // Polityka. 13 October 2008. http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/270698,1,spor-premiera-i-prezydenta-o-szczyt-ue.read. Последнее посещение 30 сентября 2016 года.

⁴ Текст конституций на онлайн-ресурсе Constitute Project: https://www.constituteproject.org/. Последнее посещение 30 сентября 2016 года.

такое право сохраняют лишь президенты некоторых бывших советских республик. Президент также может вмешиваться в работу правительства, отменяя его решения «на основании их несоответствия Конституции» и направляя на рассмотрение Конституционного суда, таким образом фактические имея право (временного) вето на решения Кабинета министров. Этим правом неоднократно пользовался Виктор Ющенко в то время, когда премьер-министрами были Юлия Тимошенко и Виктор Янукович. Приняв во внимание влияние⁵, которое Президент имеет на Конституционный Суд, неудивительно, что большинство представлений Президента Суд поддерживал. Кроме того, президент Украины играет решающую роль в назначении Генерального прокурора. Он выбирает кандидата и вносит его на рассмотрение в парламент, тогда как в некоторых других парламентско-президентских странах его выбирает парламент (Хорватия), другие ведомства (Румыния) или же функции прокурора выполняет министр юстиции (Польша и Австрия).

Сила вето президента Украины также превышает силу вето в таких парламентско-президентских странах, как Польша, Румыния и Литва. В Украине для преодоления вето необходимы голоса двух третей депутатов, тогда как в вышеуказанных странах для этого достаточно получить голоса от половины до 60% депутатов. Эти полномочия выделяют украинскую политическую систему среди других парламентско-президентских систем. В то же время президенты этих стран имеют некоторые другие полномочия, которых не имеет президент Украины. Например, президент Румынии может один раз отказаться от утверждения в должности министра кандидата, представленного главой правительства. Но предварительная оценка показывает, что полномочия президентского института в Украине в совокупности, вероятно, выше, чем в других парламентско-президентских странах со сравнительно сильным президентом (например, Польше, Литве и Румынии).

Это можно увидеть и с помощью индекса конституционных президентских полномочий (Рисунок 1). Индекс рассчитали политологи Дойл и Элджи, объединив опубликованные в научной литературе показатели формальных президентских полномочий подсчитали по шкале от 0 до 1, где 0 соответствует самому слабому президенту, а 1 – самому сильному⁷.

⁵ Президент назначает треть состава Конституционного суда и может влиять на назначение остальных судей, которых выбирает Конгресс судей Украины и Верховная Рада.

⁶ Doyle D., Elgie R. Maximizing the Reliability of Cross-National Measures of Presidential Power // British Journal of Political Science. 2016. Vol. 46. № 4. P. 731-741.

⁷ Дойл и Элджи рассчитали два отличающихся варианта индекса. И хотя первый вариант индекса Украины несколько ненадежен (значительная дисперсия базовых показателей), для сравнения я выбрал его. Здесь я последовал совету авторов индекса опираться на очевидную валидность показателя (face validity) (ibid.). Кроме того, показатели первого варианта индекса подтверждаются результатами расчётов согласно другим методикам, например: Taghiyev. Measuring Presidential Power...; Siaroff. Comparative Presidencies... В то же время не стоит слишком полагаться на незначительные различия между значениями индекса для разных стран.

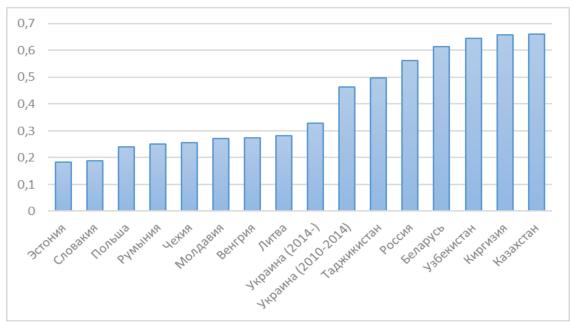


Рисунок 1. Индекс президентских полномочий в посткоммунистических странах⁸

Постсоветские страны и посткоммунистические страны Центральной и Восточной Европы можно четко разделить на две группы. Первая группа состоит из сравнительно демократических стран, имеющих более слабых президентов. Во вторую группу входят преимущественно автократические государства с могущественными президентами. Украина – где-то посредине. И кажется, что она никак не может определиться, «перепрыгивая» из одной группы в другую. Находясь сейчас в первой группе, президент Украины является одним из сильнейших среди своих коллег в других (полу)демократических посткоммунистических странах. Некоторые другие страны региона (Грузия, Армения) также движутся в направлении ослабления полномочий президента (Таблица 3)9. Конечно, эти изменения, как и в Украине, не являются необратимыми и не означают консолидации демократии в этих странах. Политики в основном прибегают к ним с целью ослабить противников и удержать власть. Но по крайней мере эти шаги свидетельствуют о наличии активной политической борьбы, находящей отображение в институционном поле, а не лишь в неформальных договоренностях¹⁰. Ведь во время рокировки Путин-Медведев в 2008 году в России, Владимир Путин не посчитал необходимым каким-либо образом обезопасить себя институционно от роста влияния Дмитрия Медведева, который формально обладал гораздо более высокими полномочиями на посту президента, чем Путин на посту премьера. А

_

⁸ Prespower1 Scores // Presidential Power: Presidents and Presidential Politics around the World. http://presidential-power.com/?page id=2151. Последнее посещение 30 сентября 2016 года.

⁹ К сожалению, недавние изменения не позволяют рассчитать актуальный индекс президентских полномочий для этих стран.

¹⁰ Элджи и Мостреп пришли к заключению, что снизившиеся полномочия президента помогли улучшить качество демократии в этих странах. См.: Elgie R. Weaker Presidents, Better Semi-presidentialism? // Presidential Power: Presidents and Presidential Politics around the World. 1 June 2016. http://presidential-power.com/?p=4977. Последнее посещение 30 сентября 2016 года.

все развитие политической системы в России (как и в других странах второй группы стран региона) характеризовалось постепенным возрастанием полномочий президента, одновременно отображающем и усиливающем влияние Владимира Путина (и авторитарных лидеров в странах Центральной Азии). В то же время более стабильные демократические страны региона, такие как Польша, избежали значительных изменений политической системы после принятия посткоммунистической конституции, почти сразу ограничив полномочия президента.

Таблица 3. Изменения роли президента в политических системах Украины и стран региона

Украина	Армения	Грузия	Россия	Польша
Украина 1996 — принятие президентско- парламентской Конституции 1999 — прекра- щение значи- тельных полно- мочий президен- та по выпуску указов в обход парламента 2006 — парла- ментско- президентская система 2010 — прези- дентско- парламентская система 2014 — парла- ментско- президентская	Армения 1995 — президентско-парламентская Конституция 2005 — парламентская система, но сильный президент 2015 — решение о переходе к парламентской системе с символической ролью президента	Грузия 1995 — президентско-парламентская Конституция с сильным президентом 2004 — незначительно увеличены полномочия президента 2012 — переход к парламентско-президентской системе с ограниченными полномочиями президента	Россия 1993 — принятие «суперпрезидент- ской» Конститу- ции 2005 — отмена выборов губерна- торов, отныне назначаемых Пре- зидентом 2008 — увеличение срока полномочий президента от 4 до 6 лет 2014 — расшире- ние полномочий президента в фор- мировании Совета Федерации	Польша 1992 — Малая Конституция, парламентско- президентская республика со значительными полномочиями президента 1997 — принята парламентско- президентская Конституция

Если же сравнивать полномочия президентов в разных регионах мира, до конституционных изменений президент Украины был настолько же сильным, как президенты многих латиноамериканских стран, и несколько слабее, чем президенты так называемых «суперпрезидентских» постсоветских стран (Рисунок 2). После реформ президент Украины потерял позиции в рейтинге. Однако он все еще сильнее, чем президенты других парламентско-президентских стран.

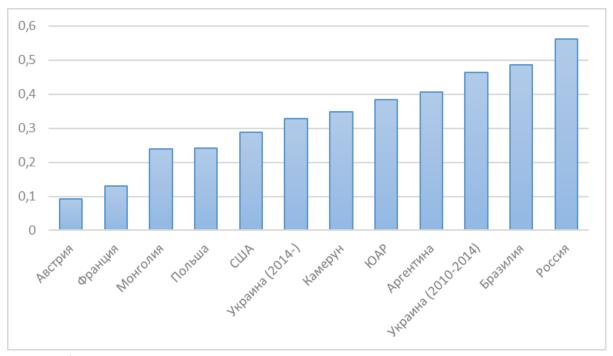


Рисунок 2. Индекс президентских полномочий в разных странах мира

Настолько сильный президентский институт в формально парламентскопрезидентской стране создает почву для конфликтов в исполнительной власти – похожих на те, которые происходили в феврале-апреле 2016 года и практически непрерывно в 2006-2010 гг. Виктор Ющенко, избранный на волне Оранжевой революции 2004 года, столкнулся с навязанным ему значительным снижением полномочий в 2006 году и вел борьбу за сбережение своего влияния как с номинальным партнером по коалиции Юлией Тимошенко, так и с недавним оппонентом Виктором Януковичем. А в феврале 2016 года Президент Петр Порошенко, являющийся также лидером крупнейшей коалиционной фракции, призвал премьер-министра Арсения Яценюка уйти в отставку. После непродолжительного противостояния Яценюк уступил место премьера представителю фракции Блока Петра Порошенко Владимиру Гройсману.

За рамками Конституции

Одна из проблем формальной оценки президентской власти заключается в том, что конституции не всегда отображают реальную власть президента. Конституции могут быть нечеткими и скорее создавать основу для распределения власти, тогда как политические условия, традиции и борьба могут значительно его менять.

Ярким примером является Франция. Согласно Конституции этой страны, президент является достаточно слабым (индекс президентской власти равен 0,131 –

лишь немного выше, чем в Австрии, в которой президент практически лишен формальных полномочий). Если партия президента не контролирует большинство депутатов в нижней палате парламента, президент практически лишен власти, за исключением внешней политики и обороны. Однако если его партия имеет большинство в парламенте, он становится реальным лидером страны. Таким образом президенты Франции следуют образцу Шарля де Голля, харизматической и властной личности, бывшей президентом в сложные для страны времена (1958-1969 гг.). Поэтому даже в формально парламентско-президентской республике может возникнуть очень сильный президентский институт.

Также актуален пример Турции, где Президент Реджеп Эрдоган благодаря своему политическому влиянию практически управляет страной несмотря на парламентско-президентскую форму правления. В то же время попытки законодательно закрепить превосходство президента свидетельствуют о воспринимаемой важности конституционных положений, которые помогли бы снизить риск вызова со стороны формально более влиятельного главы правительства.

Пространство для неформальной динамики власти особенно большое в постсоветских политических системах. Их слабые институции позволяют лидерам руководить посредством патронажа и личного управления¹¹. Политолог Генри Хейл замечает, что президенты в постсоветских странах усиливают свою формальную власть «неформальной властью и ресурсами благодаря клиентелистским сетям, пронизывающим государство и экономику»¹².

Усилив полномочия премьер-министра, конституционные изменения 2004 года (начавшие действовать в 2006 году) и 2014 года создали некоторую неуверенность относительно того, кто же на самом деле сильнее: президент или премьерминистр. Однако президент Украины остается достаточно могущественным для того, чтобы вокруг него сосредоточивались разнообразные группы влияния. Президент конкурирует с другими институтами власти и во многих случаях побеждает¹³. Например, Президент Ющенко использовал свою формальную и неформальную власть для роспуска парламента в 2007 году сомнительным с правовой точки зрения способом, таким образом победив враждебно настроенного премьер-министра Януковича. А в 2010 году новоизбранный президент Янукович легко консолидировал власть и отменил конституционную реформу, вернувшись к президентско-парламентской форме правления.

В свете Евромайдана и политического наследия Януковича еще одно формальное возвращение к президентско-парламентской системе не выглядит слишком вероятным. Однако сокращение конституционных полномочий может не

¹² Hale H. Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia // World Politics. 2005. Vol. 58. № 1.

¹¹ Chaisty P., Cheeseman N., Power N. Rethinking the «Presidentialism Debate»: Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective // Democratization. 2014. Vol. 21. № 1.

¹³ Минаков М., Милованов Т. Опасный пост №1: в чем изъян постсоветского института президенства // VoxUkraine. 14 июня 2016 года. http://voxukraine.org/2016/06/14/opasnyi-pervyi-postru/. Последнее посещение 30 сентября 2016 года.

остановить Порошенко от попыток консолидировать власть в рамках парламентско-президентской системы. Война на востоке Украины подчеркивает ведущую роль президента во внешней политике и обороне, предоставляя ему как Верховному главнокомандующему и гаранту целостности Украины возможность подняться на отдельный от других политиков уровень. Частота изменений Конституции в Украине (три существенных изменения за 12 лет) и слабое верховенство закона создают еще больше возможностей для гибкой трактовки или игнорирования правил. Примером стало переформатирование Кабинета Министров в апреле 2016 года, процедура которого противоречила «ряду законов и логике парламентско-президентской модели»¹⁴.

Влияние президента и обеспечение поддержки в парламенте

Даже могущественные президенты нуждаются в поддержке парламента, если хотят осуществить свои замыслы. Для этого президенты разных стран постоянно используют такие инструменты, как законодательные полномочия (право вето и издание собственных указов), бюджетные полномочия, распределение правительственных должностей, контроль над парламентскими фракциями (в частности пропрезидентской) и неформальные инструменты (назначение на разнообразные должности, бизнес-преференции, подкуп и т. д.)15. На выбор инструментов влияют как конституционные полномочия и неформальное влияние президента, так и политический контекст. Например, президент Бразилии компенсирует сравнительно слабый контроль над партиями значительными законодательными и бюджетными полномочиями и распределением правительственных должностей. В условиях большого количества партий и слабой внутрифракционной дисциплины разные президенты активно использовали свой контроль над бюджетом, в некоторых случаях ситуативно или систематически «покупая» поддержку депутатами своих законодательных инициатив. Умелое использование этих возможностей позволяло президентам избежать участи тех своих предшественников и коллег (например, Колора ди Мелу), которые пытались обойтись без поддержки парламента, активно используя указы в обход парламента и принуждая парламентариев к согласию, и были отправлены в отставку.

 $^{^{14}}$ В частности, правительство Гройсмана сформировали без формального создания парламентской коалиции (там же).

¹⁵ Chaisty, Cheeseman, Power. Rethinking the «Presidentialism Debate».

Таблица 4. Возможности президентов в обеспечении парламентской поддержки

Vimorino	n	_
Украина	Россия	Бразилия
Средние	Сильные	Очень сильные
Вето	Вето, значительные	Вето (в т. ч. частичное),
	возможности указов	значительные возможно- сти указов
Ограниченные/сильные	Сильные	Очень сильные
Зависит от партийно-		
го влияния и других		
факторов		
Ограниченные	Очень сильные	Очень сильные
/сильные	Конституционное	Конституционное полно-
Зависит от партийно-	полномочие	мочие
го влияния и других		
факторов		
Среднее/сильное	Очень сильное	Ограниченное
Контролирует круп-	Доминантная партия,	Фрагментированный пар-
нейшую партию	подконтрольная оппо-	ламент, слабая дисципли-
	зиция	на
Очень сильное	Очень сильное	Сильное
Обмен услугами, биз-	Обмен услугами, биз-	Обмен услугами, бизнес-
нес-преференции, запу-	нес-преференции, запу-	преференции; недавно
гивание и т. д.	гивание и т. д.	раскрыты некоторые
		незаконные случаи
	Средние Вето Ограниченные/сильные Зависит от партийно- го влияния и других факторов Ограниченные /сильные Зависит от партийно- го влияния и других факторов Среднее/сильное Контролирует круп- нейшую партию Очень сильное Обмен услугами, биз- нес-преференции, запу-	Средние Вето Вето, значительные возможности указов Ограниченные/сильные Зависит от партийно- го влияния и других факторов Ограниченные /сильные Зависит от партийно- го влияния и других факторов Среднее/сильное Контролирует круп- нейшую партию Очень сильное Обмен услугами, биз- нес-преференции, запу-

Примечание: Это предварительная оценка автора. Особенно осторожно следует относиться к характеристике неформальных инструментов, оценить которые особенно сложно.

Парадоксально, но возросшее внимание общественности и СМИ к таким неформальным договоренностям иногда ослабляет влияние президентов и может дестабилизировать политическую систему. Например, в Эквадоре именно возможность неформальной покупки голосов депутатов с помощью закрепленных за президентом бюджетных средств позволяла президентам получать поддержку фрагментированного парламента¹⁶. После разоблачения этой схемы и лишения президента контроля над этими средствами три подряд президента Эквадора потеряли власть вследствие народных протестов и отсутствия парламентской поддержки.

В постсоветских странах, например, в России, президент сначала тоже преимущественно использовал законодательные и бюджетные полномочия, стремясь либо обойти сопротивление парламента указами, либо получая ситуативную поддержку парламентариев посредством распределения должностей или доступа к бюджетным средствам. Но как напоминает недавнее отстранение президента Бразилии Дилмы Руссеф, сами по себе эти полномочия недостаточны для обеспечения надежной парламентской поддержки. Постоянное стремление усилить контроль президента над партиями в России и постсоветских автократиях в Азии привело к формированию в этих странах доминантных президентских

¹⁶ Pereira C., Acosta A.M. Policymaking in Multiparty Presidential Regimes: A Comparison between Brazil and Ecuador // Governance. 2010. Vol. 23. № 4. P. 641-666.

партий и контролю над оппозиционными партиями. Вначале президентства Путина ему достался еще относительно независимый парламент. А уже в 2007 году ему удалось полностью подчинить законодательный орган, создав монополию на основе партии «Единая Россия», блокировав доступ оппозиционных партий в парламент и контролируя формальную оппозицию в лице партий ЛДПР и $K\Pi P\Phi^{17}$.

Как показывает исследование Пола Чейсти и Светланы Черных, в Украине президенты использовали все возможные инструменты¹⁸. В то время как законодательные и бюджетные полномочия украинского президента не так высоки, как в России или Бразилии, президенты Украины часто полагались на распределение министерских портфелей и неформальные инструменты, к которым принадлежали «обмен услугами, запугивание и подкуп» 19. Успешные в построении коалиций президенты создавали законодательные картели, используя неформальные связи между депутатами, министерствами и другими исполнительными органами 20 . Особенно «прославился» использованием запугивания и бизнес-преференций Виктор Янукович²¹. Понимая важность партийного влияния, он также пытался повторить успех Президента России Путина и создать доминантную партийную систему. Но ему не удалось совладать с конфликтами между различными группами внутри Партии Регионов. Как показывает анализ от VoxUkraine, еще в 2012 году уровень поддержки депутатами законодательных инициатив президента резко снизился (с 82% до 58%)²². А Евромайдан окончательно перечеркнул все его усилия по монополизации влияния на партию.

Конституционная реформа значительно снизила влияние президента на бюджет и распределение должностей в правительстве, отобрав у него право выбора и увольнения главы правительства. Кроме того, в парламентско-президентских странах формированием парламентского большинства обычно занимается более сильный премьер-министр. Это частично объясняет, почему наименее эффективным менеджером коалиций среди украинских президентов считают именно Виктора Ющенко.

Тем не менее Президент Порошенко активно и успешно действует с целью обеспечить поддержку своих многочисленных законодательных инициатив. Парламент принимает 72% внесенных президентом законопроектов и к тому же очень быстро (в среднем законопроект проходит полный путь в парламенте за 52

¹⁷ Gel'man V. Party Politics in Russia: From Competition to Hierarchy // Europe-Asia Studies. 2008. Vol. 60. № 6. P. 913-930.

¹⁸ Chaisty P., Chernykh S. Coalitional Presidentialism and Legislative Control in Post-Soviet Ukraine // Post-Soviet Affairs. 2015. Vol. 31. № 3.

¹⁹ Chaisty, Cheeseman, Power. Rethinking the «Presidentialism Debate».

²⁰ Ibid.

²¹ Chaisty, Chernykh. Coalitional Presidentialism.

²² Остапчук Д., Давиденко Б. Digital история украинского парламента: 20 лет Верховной Рады в 5 графиках // VoxUkraine. http://voxukraine.org/longreads/digital-history-of-rada/article-ru.html. Последнее посещение 30 сентября 2016 года.

дней, что является рекордным показателем для президентов Украины)²³. Его ситуация значительно отличается от той, в которой после конституционной реформы 2004 года и падения популярности оказался Ющенко. Контроль над самой крупной парламентской фракцией, фрагментированная оппозиция, все еще широкие формальные и неформальные полномочия — все эти факторы обеспечивают активную роль президента в формировании парламентского большинства. Эта активность также отличает политическую систему в Украине от многих других парламентско-президентских систем в Европе, в которых даже сравнительно сильные президенты практически не имеют влияния на работу парламента и правительства.

Чтобы получить поддержку парламентских партий, Порошенко использует распределение должностей в правительстве. Например, портфели в правительстве Яценюка были поделены пропорционально между представителями входящих в коалицию фракций²⁴. После выхода из коалиции фракций Радикальной партии, Батькивщины и Самопомощи еще большее значение получили влияние президента на собственную фракцию и использование неформальных инструментов. Ведь депутатов двух базовых для правительства Гройсмана фракций (БПП и Народного Фронта) не хватило даже для формального создания коалиции, не говоря уже о стабильной поддержке президентских законопроектов. Мы уже видели и, вероятно, еще увидим попытки обеспечить строгую партийную дисциплину, необходимую для усиления контроля президента над своей парламентской фракцией²⁵. Попытки повысить партийное влияние президента также делают не очень вероятным скорое внедрение полностью пропорциональной избирательной системы ввиду того, что в мажоритарных округах лучшие результаты часто показывают провластные кандидаты – или по крайней мере именно с ними президенту легче договориться о поддержке, используя обмен услугами и другие неформальные инструменты.

Неформальные инструменты особенно важны тогда, когда необходимо получить голоса внефракционных депутатов и депутатов оппозиционных фракций. Здесь могут быть полезными влияние президента на Генерального прокурора и другие силовые структуры, полномочия по назначению на государственные должности и те бюджетные полномочия, которые президент сохраняет благодаря

²³

²³ Жолудь А., Сологуб И., Остапчук Д., Боженко С., Ярощук А. Петр Порошенко и его закон: с какими законопроектами президент воюет, а какие поддерживает // VoxUkraine. 23 июня 2016 года. http://voxukraine.org/2016/06/23/33-veto-a-chem-borolsya-president-poroshenko-ru/. Последнее посещение 30 сентября 2016 года.

²⁴ Черных С., Чейсти П. Насколько справедливо распределены «портфели» в Украине? // VoxUkraine. 12 февраля 2015 года. http://voxukraine.org/2015/02/12/raspredeleniye-portfeley-vukraine-rus/. Последнее посещение 30 сентября 2016 года.

²⁵ Контроль партии над депутатским мандатом закрепили, лишив мандатов двух народных депутатов, ранее покинувших фракцию БПП. Также закреплено право руководства партии исключать депутатов из своих выборных списков уже после выборов.

влиянию на министерство финансов²⁶. Скорее всего, именно использованием неформальных инструментов можно объяснить получение голосов депутатов фракций «Возрождение», «Воля народа», Оппозиционного блока в некоторых важных голосованиях, например, за назначение кандидата президента (Юрия Луценко) на пост Генерального прокурора или за конституционные изменения в области правосудия в 2016 году.

После перехода Украины к парламентско-президентской системе способность президента обеспечивать парламентскую поддержку больше зависит от его политического умения и партийного влияния. Однако в благоприятных условиях его формальные полномочия и неформальное влияние кажутся достаточно высокими для того, чтобы успешно убеждать депутатов поддержать его законодательные инициативы.

Выводы

Президент Украины потерял часть конституционных полномочий, но все равно остается одним из самых могущественных среди президентов парламентско-президентских стран. Значительные формальные полномочия и неформальное влияние позволяют президенту конкурировать с другими органами государственной власти и могут помочь ему сосредоточить власть в своих руках даже в парламентско-президентской системе. Пока неизвестно, как закончится эта борьба. Но такой тип политической системы, вероятно, будет порождать нестабильность и неопределенность до тех пор, пока не будет найдено конституционное или политическое решение.

_

²⁶ Министерство финансов в правительстве Гройсмана возглавляет Александр Данилюк, бывший представитель Петра Порошенко в Кабинете министров.