

Ильинова К.Г.
аспирант, кафедра политических наук РУДН
Пінова К.Г.
Postgraduate, Chair of Political Sciences, PFUR

РОЛЬ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ В ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ УКРАИНЫ (2013-2015)

ROLE OF THE VERHOVNA RADA IN POLITICAL PROCESSES OF UKRAINE (2013-2015)

Аннотация: в статье рассматривается роль Верховной рады в политических процессах, которые происходили на Украине с ноября 2013 года. Основное внимание уделено исследованию позиции украинского парламента по вопросам внутренней и внешней политики.

Ключевые слова: Украина, Верховная рада, политические процессы, президент, парламент

Abstract: in article the role of the Verkhovna Rada in political processes which happened in Ukraine since November, 2013 is considered. The main attention is paid to research of a position of the Ukrainian parliament on domestic and foreign policy.

Keywords: Ukraine, Verkhovna Rada, political processes, president, parliament

События второй половины 2013 – начала 2014 года стали переломными в политической жизни Украины. До саммита «Восточное партнерства», который прошел в конце ноября 2013 года в Вильнюсе, украинское правительство приняло решение приостановить процесс подписания Соглашения об ассоциации Украины с Европейским союзом. Действия властей спровоцировали выступления оппозиции и критику западных стран. С конца ноября оппозиция объявила о начале бессрочных акций протеста и массовых акций в поддержку евроинтеграции страны. Впоследствии, в столице митингующие захватили здание мэрии, была также предпринята попытка штурма президентской администрации.

Со временем акция приняли антипрезидентский и антиправительственный характер. В конце ноября — начале декабря 2013 года националистические организации приняли активное

участие в сопротивлении спецназу «Беркут», также участвовали в нападении на администрацию президента. Сторонники евроинтеграции Украины после разгона акции на Площади Независимости в центре Киева не намерены были прекращать протест, продолжая настаивать на проведении досрочных парламентских и президентских выборов. Оппозиция заявляла о бойкотировании работы Верховной Рады, пока правительство не уйдет в отставку. В свою очередь, президент Украины В. Янукович осудил действия на Площади Независимости, которые инициировали силовое противостояние и настаивал на мирном решении конфликта. В то же время, оппозиция нагнетала ситуацию. Лидер парламентской фракции «Батькивщина» А. Яценюк заявил, что Украина выйдет из кризиса только через досрочные выборы президента.

В поддержку оппозиционного требования, несколько тысяч человек начали пикетировать парламент Украины. Одновременно Верховная Рада приняла к рассмотрению вопрос о вынесении вотума недоверия правительству страны. По мнению лидеров оппозиционных фракций, достаточными причинами для отставки правительства являются отказ Украины от подписания соглашения с ЕС и силовой разгон митинга на Площади Независимости в ночь на 30 ноября 2013 года.

Реакцией Верховной Рады на усиление протестных акций стало принятие 16 января 2014 года законов, предусматривавших ужесточение санкций за участие в массовых беспорядках. Принятие этих законов привело к силовому противостоянию милиции и митингующих, а протесты вышли за пределы Киева и охватили почти всю территорию страны. В ходе столкновений были арестованы и ранены сотни людей, появились первые жертвы [5, с.13]. Впоследствии, 28 января 2014 года парламент Украины проголосовал за отмену пакета этих законов. Кроме того, оппозиция настаивала также на возврате к Конституции 2004 года, предполагающей парламентско-президентскую форму правления. Это предложение было внесено с целью расширить полномочия Верховной Рады.

Правительство делало все для мирного решения конфликта и поиска общественно-политического компромисса, однако оп-

позиция не только не шла на уступки, но и требовала принятия кардинальных решений. В конце января требования оппозиции были частично выполнены: Н. Азаров ушел в отставку [3, с.13]. Должность премьер-министра президент Украины В.Янукович предложил главе крупнейшей оппозиционной фракции «Батькивщина» А. Яценюку, а лидеру партии «УДАР» В. Кличко - пост вице-преьера по гуманитарным вопросам. Однако оба политика от предложенных постов отказались.

Под давлением Запада, 21 февраля В. Янукович подписал с оппозицией соглашение об урегулировании кризиса на Украине. В частности, оппозиция требовала инициировать немедленный возврат к Конституции 2004 года, провести конституционную реформу и досрочные президентские выборы не позднее декабря 2014 года. Опасаясь за свою жизнь, В. Янукович вынужден был покинуть страну.

Парламент Украины 22 февраля проголосовал за отставку президента страны В. Януковича. На заседании Верховной Рады было объявлено об «исчезновении» президента. В тот же день Верховная Рада приняла постановление о «самоустранении президента неконституционным способом». 328 народных депутатов поддержали постановление, хотя установленная Конституцией процедура импичмента не была проведена. Согласно ст. 112 Конституции Украины (в ред. от 08.12.2004) председатель Верховной Рады может стать и.о. президента в случае досрочного прекращения полномочий президента (полномочия президента В. Януковича не были досрочно прекращены, как этого требуют ст. 108-111 Конституции Украины). Кроме того, Верховная Рада приняла постановление «О самоустранении Президента Украины от исполнения конституционных полномочий и назначении внеочередных выборов Президента Украины». По конституции, полномочия президента могут быть прерваны досрочно только по четырем причинам: в случае отставки, болезни, смерти или в результате импичмента. Импичмент по 111-й статье возможен в случае «государственной измены» или какого-либо другого преступления, для расследования которого по поручению Рады должна быть создана специальная комиссия, и к экспертизе дол-

жен быть подключен Конституционный суд. Только после этого Верховная Рада тремя четвертями голосов может принять решение об отставке. Как показывают события 22 февраля, подобной процедуры импичмента проведено не было, а указанное в постановлении Рады основание для отстранения В.Януковича не упоминается ни в одной из статей конституции Украины.

Под влиянием политической ситуации, стремительно менялась расстановка сил в украинском парламенте. В ходе политического заговора против В. Януковича, 23 февраля 2014 года председатель Верховной Рады А. Турчинов подписал постановление о возложении на себя исполнение обязанности президента Украины, апеллируя к статье 112 Конституции Украины (в редакции от 8 декабря 2004 года). Также парламент выразил недоверие генеральному прокурору В. Пшонке, а также исполняющему обязанности министра доходов и сборов А. Клименко. Также было принято решение об отстранении от выполнения обязанностей министра обороны П.Лебедева. Таким образом, украинские парламентарии предпринимали шаги по смещению окружения В.Януковича и сконцентрировали в своих руках всю полноту власти.

Спикер Верховной Рады А. Турчинов объявил о создании нового парламентского большинства. В итоге 27 февраля была сформирована и зарегистрирована коалиция «Европейский выбор». В коалицию вошло 250 депутатов: члены фракции «Батькивщина», УДАР, «Свобода» и двух депутатских групп - «Суверенная европейская Украина» и «Экономическое развитие». В тот же день новый состав коалиционного правительства был утвержден. Тогда же был подписан Указ о назначении А. Яценюка главой правительства.

Верховная Рада проголосовала за восстановление конституции в редакции 2004 года, согласно которой в государстве начала действовать парламентско-президентская форма правления. Ранее, в 2010 году президент Украины В. Янукович через Конституционный суд добился возврата к редакции Конституции 1996 года, тем самым, фактически отменив конституционные изменения 2004 года. В итоге, возврат в 2014 году к парламентско-президентской форме правления вновь расширил полномочия укра-

инского парламента, который при отсутствии президента стал практически единственным легитимным органом власти. Кроме того, отсутствие на Украине главы государства создало ситуацию, при которой Верховная Рада, назначив спикера парламента и.о. президента, взяла на себя функции исполнительной власти.

Основной целью экономической политики нового правительства являлось привлечение новых кредитных ресурсов западных стран. Для этого правительство готово было пойти на непопулярные меры: ограничить выплаты пенсий работающим пенсионерам, отменить надбавок и налоговые выплаты для медработников, молодым специалистам работающим в селе было решено отказать в предоставлении жилья.

Главной целью новоизбранного правительства было возобновить сотрудничество с МВФ для получения финансовой помощи от Евросоюза. Соглашение о получении помощи было подписано еще в 2013 году, однако не было ратифицировано. Однако, 4 марта 2014 года Верховная Рада ратифицировала документ при поддержке 280 депутатов.

Исполняющий обязанности президента Украины А. Турчинов сместил акценты внешней и внутренней политики. Украинские власти стали реализовывать жесткий курс в отношении юго-восточных областей, которые не поддерживали политику Киева. В реализации внутренней политики, направленной на установление контроля в юго-восточных областях, и.о. президента опирался на поддержку Верховной Рады, в которой изменилась расстановка сил. На смену пропрезидентскому большинству, которое поддерживало правительство и В. Януковича, пришли силы, которые опирались на внепарламентские радикальные вооруженные силы и националистические партии в Верховной Раде.

Юго-восточные области попытались донести до Киева свою позицию. С конца февраля 2014 года в городах юго-востока Украины прошли массовые общественно-политические акции против ультраправых националистических организаций [1, с.13], а партия регионов и Компартия объявили о переходе в оппозицию. Местные власти отказывались признавать легитимность центральных органов власти [6, с.14]. На многотысячных митингах

звучали требования о проведении всеукраинского референдума по вопросу федеративного устройства Украины, выдвигались требования к Верховной Раде в кратчайшие сроки придать русскому языку статус второго государственного на Украине, немедленно принять меры по разоружению всех незаконных вооружённых формирований, прекратить уголовное преследование служащих внутренних войск, сотрудников милиции и подразделения «Беркут», связанные с выполнением ими служебных обязанностей во время массовых беспорядков в Киеве в конце 2013 – начале 2014 годов. 1 марта депутаты Донецкого горсовета предложили провести референдум «о дальнейшем статусе Донбасса», целью которого было сохранить стабильность в сфере социально-экономической политики, отстоять право использовать русский язык наравне с украинским, поддержать украинско-российские отношения, а также возложить на местные органы самоуправления ответственность за жизнеобеспечение территории до выяснения легитимности принятых Верховной Радой законов [8, с.14]. Данное решение поддержал Луганский областной совет, который также заявил о «нелегитимности новых органов исполнительной власти», выступив с требованием разоружить незаконные вооруженные формирования, запретить профашистские и неонацистские организации. В поддержку требований «антифашистские марши» прошли в ряде юго-восточных городов Украины: Днепрпетровск, Донецк, Луганск, Харьков [7, с.14].

Местные политические элиты юго-восточных регионов, преследуя свои интересы и растущую политическую активность населения, выражали недоверия украинскому парламенту. Так, 3 марта на митинг против назначения на пост губернатора Донецкой области С.Таруты (назначенного А.Турчиновым за день до митинга) вышло около 1,5 тысячи человек [2, с.13]

По мере радикализации выступлений и появления новых лидеров мирные протесты на территории Донецкой и Луганской областей постепенно переросли в вооруженное противостояние, а лозунги федерализации Украины сменились требованиями предоставить самостоятельность регионам и привели к провозглашению Донецкой и Луганской народных республик.

На фоне протестных настроений на юго-востоке Украины и несогласия руководств самопровозглашенных Донецкой и Харьковской республик 7 апреля объявили о намерении провести референдум о федерализации, 14 апреля на сайте и.о. президента Украины был размещён текст указа № 405/2014 о начале антитеррористической операции на востоке Украины с целью восстановить контроль над общественно-политическим порядком. В остальных регионах юго-востока Украины в результате жёсткой позиции властей открытые массовые протесты постепенно прекратились.

Представленный 18 апреля А. Турчиновым и А. Яценюком меморандум об урегулировании ситуации в восточных регионах предусматривающий право местных властей на придание русскому и другим языкам статуса официальных наравне с украинским, замену областных и районных государственных администраций избираемыми на прямых выборах советами и исполнительными комитетами, не принес ожидаемых результатов.

В феврале – мае 2014 года Верховная Рада возобновила процесс подготовки к подписанию соглашения с ЕС, таким образом, демонстрируя приоритеты внешнеполитического курса страны. В его основе лежало углубление интеграции между Украиной и Евросоюзом в ключевых сферах: политике, торговле, культуре и безопасности. 21 марта представители ЕС и А. Яценюк подписали политический блок Соглашения (эта часть документа касается политического взаимодействия, вопросов безопасности и борьбы с терроризмом).

Верховная Рада инициировала пересмотр отношений с Россией. Кроме того, Киев знал о разработке планов по укреплению пограничных рубежей с Россией. На фоне охлаждения отношений с Россией, Киев активно старался развивать отношения с Европой. Результатом действий киевских властей стало подписание экономической части Соглашения (27 июня 2014 года).

После устранения с политического «поля» В. Януковича, парламенту не удалось устранить противоречия внутри украинской элиты: активно шла борьба за посты, сферу влияния. Изначально неформальное объединение активистов ряда украинских на-

ционалистических праворадикальных организаций, принявших участие в протестных акциях в Киеве, трансформировалось в самостоятельную общественно-политическую силу, заявив о желании выступить в качестве третьей стороны в переговорах между властью и парламентской оппозицией.

На фоне вооруженного конфликта на востоке страны в мае 2014 года прошли досрочные президентские выборы, на которых победил П. Порошенко. Новый президент Украины фактически с первых дней своего избрания стал выступать за корректировку полномочий, которыми обладала Верховная Рада. П. Порошенко была выдвинута идея конституционных изменений. В результате, уже летом в украинский парламент был внесен соответствующий закон.

Согласно редакции конституции возвращенной Верховной Радой Украина является парламентской республикой и полномочия президента были ограничены. Однако, П. Порошенко удалось получить народную поддержку после смены власти, что позволяло лоббировать конституционную реформу. Сразу после выборов он подтвердил свое желание как можно быстрее провести перевыборы в Верховную Раду.

С целью усиления собственных позиций в украинском парламенте П. Порошенко инициировал проведение досрочных парламентских выборов. 25 августа 2014 года Президент Украины П. Порошенко досрочно распустил Верховную Раду.

Парламентские выборы состоялись 26 октября 2014 года. Выборы проходили на фоне острой политической борьбы. Однако добиться полной поддержки со стороны Верховной Рады президенту не удалось. Прохождение в парламент значительного числа представителей радикальных националистических сил сделали парламент плохо контролируемым, усилив противоречия и конфликты между различными фракциями. Тем не менее, в первые месяцы после выборов, П. Порошенко получил поддержку со стороны Верховной Рады в реализации внешнеполитического курса и осуществления внутренней политики. Прежде всего, это касалось вопроса урегулирования конфликта в Луганской и Донецкой областях. Киев отвергал возможность переговорного процес-

са с Луганском и Донецком, придерживаясь силового решения конфликта.

На протяжении второй половины 2014 года – первой половины 2015 года президент настойчиво продвигал идею проведения конституционной реформы. Среди главных идей президента – финансовая децентрализация регионов, введение института префектов (они должны были заменить глав администраций), предоставление президенту права распускать местные советы и возможность специфического порядка осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей. Среди других нововведений предполагалось осуществить приближение украинской политической системы к европейским стандартам. Конституционные изменения не предусматривали особого статуса для Донбасского региона, который и дальше должен был регулироваться специальным законом.

Датой начала конституционной реформы можно считать 2 июля 2015 года, когда президент Украины П. Порошенко внес в Верховную Раду проект изменений в конституцию по децентрализации власти. За такое решение проголосовало большинство: 288 депутатов. Против этого проекта в Верховной Раде высказывались фракции “Самопомощи”, “Радикальной партии” и “Батькивщины”.

Депутаты Верховной Рады поддержали предложенный президентом законопроект об особом статусе Донбасса еще в марте 2015 года, когда Верховная Рада постановила, что районы Донбасса, контролируемые вооруженными сторонниками самопровозглашенных Донецкой и Луганской «народных республик», получат особый статус только после проведения выборов в соответствии с украинским законодательством.

Первоначальный вариант документа столкнулся с резкой критикой со стороны лидеров самопровозглашенных ДНР и ЛНР, заявивших, что предложенный властями Украины вариант децентрализации расходится с Минскими соглашениями [4, с.13], согласно которым Донецкой и Луганской областям должен быть предоставлен особый статус. При этом другим постановлением депутаты Верховной рады признали тогда часть районов До-

нецкой и Луганской областей оккупированными территориями.

Предполагалось, что особый статус будет принят специальным законом, о чем говорилось в переходных положениях самого закона о внесении поправок. Проект вызвал критику самопровозглашенных Донецкой и Луганской республик. Представители ЛНР и ДНР отмечали, что «поправки, которые пытается пропихнуть президент Украины, касаются не самого тела конституции, а каких-то переходных положений». Законопроект предусматривает внесение изменений в переходные положения конституции, где предполагается указать, что «особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом». Данное положение перенесли из переходных положений закона о внесении поправок – в XV раздел самой украинской конституции. Также внеслись изменения, которые расширяли полномочия органов местной власти во всех регионах Украины. Однако некоторые ключевые вопросы остались полностью в компетенции Киева.

Согласно регламенту Верховной рады, законопроект должен был быть направлен в Конституционный суд Украины, который должен был вынести решение о его соответствии Конституции страны. Полученный вывод конституционного суда безотлагательно раздается парламентариям и направляется президенту Украины. После этого Рада одобряет законопроект в первом чтении, для чего необходимы 226 голосов. Затем на следующей сессии для окончательного принятия закона о внесении изменений в конституцию ему необходимо набрать не менее 300 голосов парламентариев.

В конце августа возле Верховной Рады одобрения закона начались столкновения между протестующими и силовиками. В результате стычек, погибло три милиционера. Основная претензия противников поправок - внесение в основной текст Конституции положения о предоставлении отдельным районам Донбасса особого статуса. Участники протеста, среди которых были представители ВО «Свобода», партии «УКРОП» и Радикальной партии, требовали от депутатов не голосовать за внесение изменений в Конституцию в части децентрализации, так как опасались, что

внесение изменений в Основной закон с формулировкой относительно особого статуса отдельных районов Донецкой и Луганской областей повлечет за собой участие руководителей самопровозглашенного руководства организаций ЛНР и ДНР в выборах на территории Украины, а также назначение судей и прокуроров в отдельных районах Донбасса.

Принятый законопроект, который предлагает изменить административно-территориальное устройство страны, изменил расстановку парламентских сил, ослабляя рычаги влияния президента.

Острой проблемой парламентаризма на Украине является частое столкновение интересов институтов парламента и президента, посредством использования последнего права вето, что приводит к снижению эффективности законодательного процесса, что порождает длительные конфликтные ситуации между Верховной Радой и главой государства. Законодательный процесс множество раз фактически оказывался заблокированным. В результате большинство законов, возвращаемых в парламент на повторное рассмотрение, приводило к увеличению объема законодательной работы парламента [9].

За последние два года: с конца 2013 до октября 2015 года - роль парламента неоднократно менялась. Взаимоотношения Верховной Рады с институтом президента задавали вектор развития страны, что отражалось на внешней и внутренней политике [10]. Конституционная реформа П. Порошенко ведет украинское государство к децентрализации структуры власти, что означает буквально передачу полномочий и ресурсов из центра на места. С одной стороны такая модель может привести к эффективному управлению по линии центр-регионы и улучшить действия руководства на местах. С другой стороны, проведение децентрализации на фоне вооруженного конфликта на юго-востоке Украины может привести к усилению дезинтеграционных процессов.

Литература:

- [1] Депутат ВР: в дестабилизации Украины виноваты западные регионы страны <http://ria.ru/world/20140407/1002906359.html>
- [2] Жители Донецка вышли на митинг против назначенного Киевом губернатора, от 03.03.2014 <http://vz.ru/news/2014/3/3/675276.html>
- [3] Правительственный портал http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=247006410&cat_id=244843950
- [4] Протокол по итогам консультаций Трёхсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П.Порошенко и инициатив Президента России В.Путина. <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>
- [5] Рада отменила большинство диктаторских «законов 16 января» <http://www.unian.net/politics/877486-rada-otmenila-bolshinstvo-diktatorskih-zakonov-16-yanvarya.html>
- [6] «Русская весна» на Юго-востоке Украины, от 03.03.2014 <http://rian.com.ua/analytics/20140303/340429692.html>
- [7] Юго-восток Украины взял на себя обеспечение конституционного порядка, от 22.02.2014, <http://www.interfax.ru/world/360367>
- [8] Thousands rally against 'illegitimate govt', raise Russian flags in eastern Ukraine, от 01.03.2014 <http://www.rtc.com/news/donetsk-kharkov-ukraine-protest-365/>
- [9] Жильцов С.С. Технологии политической борьбы за власть на Украине /Полис. 2014. №6. С. 52-61
- [10] Жильцов С.С., Воробьев В.П., Шутов А.Д. Эволюция политики России на постсоветском пространстве. М. 2010. Восток-Запад. – 168 с.