

Pregledni rad  
UDK 324(477)  
329(477)  
321.6(477)

Primljeno: 15. veljače 2014.

---

## Izborne reforme i konsolidacija stranačkog sustava u Ukrajini

---

DAVOR BOBAN

Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

### *Sažetak*

Zašto se mijenja tip izbornog sustava u nekoj tranzicijskoj zemlji? Koji su akteri uključeni u to i kako to čine? Kakve posljedice to ima za parlament i stranački sustav? Ovaj rad pokušava odgovoriti na ta pitanja na primjeru Ukrajine. U njoj su u manje od dva desetljeća primijenjena tri tipa izbornog sustava: većinski 1994, kombinirani 1998, 2002. i 2012. te razmjerni 2006. i 2007. Promjene se događaju zbog toga što su političke elite pregovorima i nametanjem vlastitih interesa nastojale uspostaviti onaj tip sustava koji bi im omogućio maksimiziranje koristi i pobjedu nad suparničkim akterima. U to su bile uključene i parlamentarne i izvanparlamentarne elite, a najznačajniji akteri među njima bili su oligarsi i predsjednik države. Kada su oligarsi kao ukrajinski veto-akteri počeli intenzivnije sudjelovati u stranačkom životu, stranke su dobile značajniju ulogu nego ranije te je kombinacija tipa izbornog sustava i oligarhijskog utjecaja na stranke i izbore utjecala na to kako će se oblikovati stranački sustav. Pokazali smo da je ovaj sustav instrumentaliziran za postizanje određenih ciljeva dominantnih segmenata političke i poslovne elite u Ukrajini.

*Gljučne riječi:* Ukrajina, izborni sustav, stranački sustav, oligarsi, nedemokratski režim

### **Uvod**

Nakon pada komunističkih režima većina stanovništva i političkih elita u Istočnoj Europi nije imala jasnu predodžbu o tome što je to demokracija i kako bi se ona trebala uspostaviti. Čak i ako bi se preuzele političke institucije koje su se pokazale uspješnima na Zapadu, politički procesi koji bi se kroz njih trebali odvijati mogli su dati sasvim drugačije rezultate. Unatoč takvim bojaznima, u većini zemalja Srednje

Europe demokratizacija je brzo napredovala te su nakon prvog desetljeća tranzicije gotovo sve imale konsolidirane demokracije i funkcionirajuće tržišno gospodarstvo. U postsovjetskom prostoru sličan uspjeh ostvaren je u samo trima baltičkim zemljama, dok je preostalih 12 zemalja zamijenilo komunističku autokraciju hibridnim režimima (Diamond, 2002) ili novim autoritarnim sustavima (Krastev, 2011; Way, 2005a). Njihove su elite kreirale političke sustave koji su im trebali osigurati opstanak na vlasti, a mogućoj konkurenciji nastojale su otežati dolazak na vlast. Premda najčešće ne službeno, u praksi se ponovno suzbijao politički pluralizam pozivanjem na očuvanje stabilnosti i proglašavanjem političkih suparnika neodgovornim pojedincima koji bi zemlju odveli u propast ako bi došli na vlast. Izbori su obično provedeni redovito, ponekad i prije isteka mandata predsjednika ili parlamenta, ali najčešće nisu bili poštteni.

Ukrajina je jedna od onih postsovjetskih zemalja čiji su politički sustavi u tom razdoblju imali najviše demokratskih obilježja. To je posljedica “zadanog pluralizma” (Copsey, 2008: 207; Way, 2002) koji je nastao kao rezultat duboke podjele društva na dva kulturna, jezična i ekonomska dijela koja podržavaju i na izborima biraju vlastite aktere. Nemogućnost da se ukorijene u cijeloj zemlji i želja da nadvladaju svoje suparnike bili su razlozi zbog kojih su parlamentarne i izvanparlamentarne elite pokušavale nametnuti onaj tip izbornog sustava koji bi im pomogao da što duže ostanu na vlasti ili da budu što utjecajnije u političkoj areni. Zbog toga su izborni sustavi često mijenjani: prvi slobodni izbori 1994. provedeni su prema većinskom sustavu, izbori 1998. i 2002. prema kombiniranom sustavu, a izbori 2006. i 2007. prema razmjernom sustavu. Na posljednjim izborima (2012) ponovno je primijenjen kombinirani sustav uz određene preinake u odnosu na sustav iz 2002. U ovom radu analizirat će se četiri reforme kojima su uspostavljeni novi izborni sustavi u Ukrajini te će se nastojati odgovoriti na sljedeća pitanja: zašto je u danom trenutku izabran određeni tip izbornog sustava, tko je sudjelovao u njegovu usvajanju i kakve je on posljedice imao na parlament i na stranački sustav. Temeljna je teza ovog rada da se predviđanja o posljedicama određenog tipa izbornog sustava na parlament i stranački sustav neće ostvariti ako postoje slabe stranke i veto-akteri koji to onemogućavaju.

### **Izborne reforme u postkomunističkim zemljama**

Odabir tipa izbornog sustava jedna je od važnijih odluka koje se trebaju donijeti u nekoj tranzicijskoj zemlji. Njegova obilježja i način usvajanja bitno utječu i na ostale podsustave i elemente političkog sustava u nastajanju, posebice na stranački sustav i parlament. Shugart tvrdi da je “izborna reforma promišljen politički čin, obično zakonodavnoga ili drugog političkog tijela, te stoga mora postojati neka vjerojatnost koja je objašnjava kada se pojavi” (Shugart, 2001: 27). Taj promišljeni čin

u konsolidiranim demokracijama i zemljama koje su tek odbacile autokraciju nema isto značenje. U prvoj skupini zemalja izborna reforma najčešće je trebala omogućiti reformu stranačkog sustava koji je već postojao. Tako je, primjerice, bilo u Japanu, na Novom Zelandu i u Italiji 1990-ih. U drugoj skupini zemalja ta je reforma trebala pripomoći nastanku višestranačkih sustava koji dotad nisu postojali.

Kreiranje izbornog sustava u tim zemljama nije bio lak proces. Čak ako akteri nisu namjeravali samo maksimizirati svoju korist, nego i postaviti čvrste temelje za konsolidaciju političkog sustava, suočili su se s pitanjem kako prepoznati koji je najbolji tip izbornog sustava za njihovu zemlju. Opći konsenzus o tome ne postoji ni među politolozima, koji znaju da osim načela odlučivanja određeni izborni sustav određuju i drugi elementi, poput veličine izbornog okruga, zakonskog izbornog praga, prava na kandidiranje i dr. Na prvi bi pogled trebalo biti jasno kako mehanizam djeluje: ako se želi smanjiti broj stranaka u parlamentu, koristit će se jednokružni većinski izborni sustav, kako sugerira Duvergerov zakon (Duverger, 2002). Ako se pak želi ojačati stranački sustav u nastajanju, uvest će se razmjerni sustav. A ako se, primjerice, želi spriječiti bojkot izbora od strane neke etničke skupine u zemlji u kojoj je međuetnička situacija napeta te postoji mogućnost da će kreatori izbornog zakona biti optuženi za *gerrymandering*, uvest će se sustav u kojem će cijela zemlja biti jedan izborni okrug, kako je to bilo u Moldaviji 1993. (Juberías, 2005: 320). Iz toga je vidljivo da se rasprava o izbornom sustavu u zemljama u tranziciji odvija kroz drukčiju paradigmu od one koja postoji za reformu izbornog sustava u nekoj konsolidiranoj demokraciji jer će novi sustav vjerojatno imati drukčije učinke u ta dva svijeta. To konkretno znači da jednokružni većinski sustav neće rezultirati dvostranačkim sustavom ako se zemlja u kojoj se treba uvesti novi izborni sustav nalazi u procesu demokratske tranzicije, nema nikakvo iskustvo sa slobodnim izborima, ima duboke društvene podjele i probleme te, na kraju, još nema ni prave političke stranke. U takvoj situaciji teško je očekivati da će primjena odgovarajućeg tipa izbornog sustava rezultirati konsolidacijom stranačkog sustava i političkog sustava u cjelini. Osobito je to problem ako pored političkih stranaka na izbore izlaze i na njih utječu i veto-akteri koji mogu imati izrazito protustranački naboj i zalagati se za takav izborni sustav u kojemu stranke neće imati najvažniju ulogu. Oni se u tom slučaju ponašaju poput racionalnog aktera koji želi izbjeći djelovanje unutar granica koje postavljaju institucije i spriječiti bilo kakvu institucionalizaciju koja bi im nametnula pravila ponašanja u političkoj areni.

Postkomunistička društva u svojim početnim fazama suočila su se upravo s takvim problemima. Dok je dio njih, naročito u Srednjoj Europi, već do kraja 1990-ih uspio čvrsto i nepovratno započeti proces demokratizacije, većina zemalja postsovjetskog prostora imala je puno više teškoća. Izbori su najčešće bili kompetitivniji nego u sovjetskom razdoblju, ali su bili usmjereni na očuvanje režima, a ne na

provođenje volje birača o tome tko će zauzimati javne položaje u narednom izbornom razdoblju. U Turkmenistanu, primjerice, uspostavljen je jednostranački sustav (Hiro, 2011), a u Kazahstanu je Nur Otan s vremenom osvojio gotovo sva mjesta u parlamentu i pretvorio se u hegemonijsku stranku (Bader, 2011). No neke su zemlje imale veći stupanj političkog pluralizma koji je onemogućavao nastanak hegemonijske stranke. Tako je bilo u Ukrajini u kojoj je izvor političkog pluralizma bila podjela zemlje na dva jezična, kulturna, pa onda i politička dijela koja je onemogućavala nastanak takve stranke koja bi mogla računati na glasove birača u cijeloj zemlji.

### **Prva reforma: većinski sustav i početni neuspjeh u konsolidaciji stranačkog sustava**

Zasigurno najcitiranija, ali i iznimno osporavana teorijska pravila koja se tiču učinaka izbornih sustava na stranački sustav formulirao je Maurice Duverger. Njegova pravila koja tvrde da će jednokružni većinski izbori rezultirati dvostranačkim sustavom, a dvokružni većinski i razmjerni izbori višestranačkim sustavom izazvala su niz polemika koje su uslijedile nakon što se ona nisu ostvarila u mnogim zemljama. Indija, Australija i Kanada, a od sredine 1970-ih i Velika Britanija neki su od najpoznatijih primjera jednokružnih većinskih sustava u kojima je pored dviju moćnih stranaka nastajala kao relevantna i treća stranka u parlamentu. Zbog toga su neki autori pokušavali modificirati taj zakon kako bi teorijski koncept približili stvarnome životu (primjerice: Riker, 2003; Sartori, 2003). No Sartori je (2003) upozorio da uvođenjem takvih modifikacija Duvergerov zakon prestaje biti zakon jer sam pojam zakona ne trpi iznimke.

Unatoč tome što se njegova pravila nisu mogla primijeniti u svim slučajevima, neupitno je da je Duverger svoj koncept namijenio višestranačkim sustavima u kojima se održavaju slobodni i pošteni izbori. Stoga je upitno može li se on primijeniti i na demokratske sustave u nastajanju u kojima se slobodni izbori tek trebaju održati, pa onda i omogućiti eventualni nastanak novih stranačkih sustava. Jedan je od primjera takvih sustava i Ukrajina, u kojoj se nije moglo očekivati da će nove političke institucije zaživjeti “preko noći”. Među njima su bile i političke stranke kojima je početak djelovanja bio znatno otežan nizom čimbenika. Budući da je u komunističkom razdoblju u Ukrajini postojao čist jednostranački sustav,<sup>1</sup> sve su stranke osim Komunističke partije Ukrajine (KPU)<sup>2</sup> morale graditi svoju infrastrukturu iz teme-

<sup>1</sup> U nekim komunističkim zemljama postojao je hegemonijski stranački sustav koji je formalno bio višestranački, ali je vlast Komunističke partije bila neosporna, kao npr. u Poljskoj i Istočnoj Njemačkoj.

<sup>2</sup> Novi KPU osnovan je u lipnju 1993. u Donjecku, na istoku Ukrajine (Kravchuk i Chudowsky, 2005: 135). Članovi bivšeg KPU-a osnovali su već u listopadu 1991. Socijalističku stranku

lja. To se u početku nije pokazalo naročito uspješnim jer su umjesto novih jakih stranaka nastajale neformalne mreže koje nisu prerastale u formalne organizacije (Fritz, 2007: 110). Tadašnji saziv parlamenta, Vrhovne rade,<sup>3</sup> bio je izabran 1990. na poluslobodnim izborima na kojima stranke još uvijek nisu sudjelovale, nego su se tek nakon toga počele formirati. Ubrzo je oporba počela zahtijevati održavanje prijevremenih izbora na kojima bi se izabrao višestranački parlament, ali su vlasti to odbijale. Tomu su se odupirali i oni zastupnici koji nisu bili naročito zainteresirani za svoje dužnosti, pa su se bojali da bi ih novi izbori mogli izbaciti iz zakonodavnog tijela (Bach, 1996: 216). Naposljetku su politička kriza u Rusiji i štrajkovi u istočnim dijelovima zemlje prisilili parlament da raspiše izbore u rujnu 1993. (Bojuncun, 1995: 230; Kravchuk i Chudowsky, 2005: 135; Wolczuk, 2001: 117-118).<sup>4</sup>

Njihovo raspisivanje stvorilo je problem jer se elite nisu mogle dogovoriti koji će se tip izbornog sustava primijeniti. Jedan dio zastupao je stav da je potrebno uvesti razmjerni sustav, drugi su smatrali da bi bolji bio kombinirani sustav, no na kraju se većina odlučila za to da će se i dalje primjenjivati većinski sustav jer su, nasuprot reformistima, tako zahtijevali KPU i neki pripadnici vladajuće elite kojima je to odgovaralo (Bach, 1996: 224).<sup>5</sup> Zbog toga je novi izborni zakon, usvojen 18. studenoga 1993, zadržao obilježja staroga, sovjetskog sustava: cijela je zemlja

Ukrajine (SPU) (*ibid.*). Sushko (2002: 571) sažeto navodi u čemu je bila razlika između tih stranaka na izborima 2002: “Društenopolitički, birači Socijalističke stranke okrenuti su lijevoj, reformističkoj, proturežimskoj paradigmi, dok birači Komunističke partije isključivo žele obnovu sovjetske vlasti. Prvi su okrenuti budućnosti, drugi su okrenuti prošlosti.”

<sup>3</sup> Ukrajina je i nakon stjecanja neovisnosti zadržala naziv svog parlamenta iz sovjetskog razdoblja, Vrhovna rada. Prevedeno na hrvatski, to znači Vrhovno vijeće. Budući da se u literaturi i u medijima ustalio naziv “Vrhovna rada”, taj će se naziv upotrebljavati i u ovom radu.

<sup>4</sup> Wolczuk (2001: 118) smatra da su se motivi za raspisivanje izbora nalazili u tadašnjoj ruskoj krizi u kojoj su se sukobili predsjednik Jeljcin i parlament. Referendum kojim bi se testirala popularnost ukrajinskog predsjednika i parlamenta trebao se održati u rujnu (*ibid.*: 128), ali parlament je ipak raspisao prijevremene izbore: “Svjesno svoje kritično niske popularnosti u društvu, Vrhovno vijeće bojalo se da rezultati referenduma neće biti povoljni, pa bi ionako došlo do prijevremenih izbora.”

<sup>5</sup> Birch i dr. (2002: 152) ovako su saželi stavove pojedinih stranaka: “Nestranački članovi [parlament] i članovi malih stranaka i na ljevici i na desnici bili su skloni podržati sustav s jednomandatnim okruzima i kandidiranje koje se temelji na radnim mjestima, dok su najveće stranke – Ruh, PDVU i socijalisti – podržavale makar jedan element razmjernog predstavnštva i kandidiranje od stranaka... postojalo je neslaganje unutar najvećih stranaka ljevice, komunista i socijalista, čiji su vođe bili puno skloniji stranačkim listama nego oni koji su se nalazili na nižim položajima u stranci, koji najvjerojatnije ne bi ostvarili korist od toga. Stara garda *nomenklature* koja se nije vezala ni za jednu od stranaka nakon 1991. imala je interes da promiče izborne institucije koje bi joj omogućile da profitira na lokalnim socijalnim mrežama koje su bile njezin glavni politički resurs.”

bila podijeljena na 450 jednomandatnih okruga u kojima su se zastupnici birali sustavom apsolutne većine, svaki birač imao je jedan glas i bilo je potrebno da više od 50 posto registriranih birača u pojedinome izbornom okrugu da valjane glasove kako bi izbori bili regularni. Ako se to ne bi dogodilo, izbori bi se u tome okrugu morali ponoviti (Bojcun, 1995: 231-232). Primjena takvih pravila otežavala je izbor svih zastupnika, pa neki okruzi nisu uspijevali izabrati svoga predstavnika sve do sljedećih izbora 1998. unatoč tome što se izborni proces u njima višestruko ponavljao. Primjerice, nakon prvog kruga glasovanja održanog 27. ožujka 1994. i drugog kruga koji se održavao od 2. do 10. travnja, izabrano je samo 338 od 450 zastupnika (Birch, 2000: 83; Birch i dr., 2002: 151; Hesli, 2007: 323). Parlament je stavio moratorij na održavanje dopunskih izbora za nepopunjena mjesta između prosinca 1994. i prosinca 1995. (Wolczuk, 2001: 181), a konačni, peti krug izbora bio je održan tek u travnju 1996. (Birch, 1996: 281).

Takvi su izbori otežali konsolidaciju mladoga stranačkog sustava jer su slabe stranke i nominalni glas birača stvorili visokofragmentiran parlament u koji je ušlo 15 organizacija i 163 neovisna kandidata.<sup>6</sup> Najjača stranka postao je obnovljeni KPU koji je osvojio nešto više od četvrtine mandata, a osim njega samo su još Ruh i Seljačka stranka Ukrajine (SelPU) imali više od 5 posto mandata. Ideološka pripadnost velikog broja zastupnika bila je nepoznata, pa su nazvani *boloto* ili močvara (D'Anieri, 1999: 125; Ferrara i dr., 2005: 109), a usto su i mnogi mijenjali svoju stranačku pripadnost nakon ulaska u parlament (Birch i dr., 2002: 151). No osim slabosti stranaka i nominalnoga glasa birača, na izborne rezultate utjecala je i jezična i povijesna podjela zemlje na središnji i zapadni te istočni i južni dio. Prozapadni dio zemlje, u kojem su ukrajinski nacionalistički sentimente bili izraženiji nego u istočnom dijelu, pretežno je glasovao za nacionaliste i demokrate, dok je istočni, proruski dio zemlje pretežno glasovao za komuniste i socijaliste (Kravchuk i Chudowsky, 2005: 132).<sup>7</sup> Nove su stranke bile pogođene i zakonskim odredbama poput one koja određuje da su od tri moguća načina isticanja kandidata na izborima najteži zahtjevi postavljeni upravo u onome koji se odnosi na njih (Bojcun, 1995: 231; Wolczuk, 2001: 131). To je pridonijelo tome da je 73,2 posto od ukupnog broja kandidata bilo neovisno (Kravchuk i Chudowsky, 2005: 145), odnosno samo je 11 posto kandidata bilo nominirano od neke stranke ili stranačkog bloka (Bach, 1996:

<sup>6</sup> Svi neovisni zastupnici ipak nisu bili "neovisni", nego su zbog izbornog zakona koji je bio nepovoljan za političke stranke samo tako nastupili na izborima (Wolczuk, 2001: 133).

<sup>7</sup> Pri takvoj ocjeni ipak je potreban oprez jer se prošireno shvaćanje da su povijesni i jezični čimbenici glavni razlozi zbog kojih birači glasuju za različite opcije pokazalo upitnim. Kravchuk i Chudowsky (2005: 132-133) smatraju da su ekonomski čimbenici bili važniji razlozi za različite biračke opcije jer je istočni dio zemlje u sovjetskom razdoblju industrijaliziran i privredna tranzicija duboko ga je pogodila, dok je zapadni dio bio manje industrijaliziran.

225).<sup>8</sup> Čak su se i stranke koje su formirane “odozgo” raspadale nakon nekoliko godina jer nisu uspjevale postići unutarnju koheziju. Tako je iz “stranke vlasti” 1996. nastala Narodna demokratska stranka (NDP) od koje se ubrzo odcijepila Socijaldemokratska stranka Ukrajine (ujedinjena) (SDPU(o)) (Fritz, 2007: 142). Nijedna od tih dviju stranaka nije uspjela dugo opstati na političkoj sceni premda su iza njih stajali znatni resursi.

Nakon završetka mandata tog saziva Vrhovne rade postalo je očito da, suprotno Duvergerovu zakonu, ukrajinski većinski sustav iz 1994. nije ni približno stvorio umjereni oblik višestranačkog sustava. Umjesto toga parlament je postao toliko fragmentiran da je stranački sustav imao obilježja atomizacije, dakle kada “broj stranaka nije više odveć važan... To jasno pokazuje da je brojčani kriterij moguće primijeniti samo na stranačke sustave koji su ušli u fazu strukturne konsolidacije” (Sartori, 2002: 115). Dakle, isti tip izbornog sustava koji se primjenjivao u sovjetskom razdoblju omogućio je Komunističkoj partiji da održava legitimitet jednostranačkog sustava, a u uvjetima političkog pluralizma i slobodnih izbora proizveo je tip stranačkog sustava s posve suprotnog kraja Sartorijeve tipološke ljestvice (*ibid.*). Time su dvokružni većinski izbori pokazali da su pogodni za razvoj tipoloških ekstrema ako se i politički sustav nalazi u ekstremnim uvjetima, bilo komunističkoga totalitarnog sustava, bilo sustava koji postoji u razdoblju tranzicije. Sarah Birch (2003) pokazala je da taj tip izbornog sustava ne mora nužno proizvesti povoljne posljedice za demokraciju i stranački sustav, kako se to inače očekuje. To je, primjerice, slučaj s očekivanjem da će drugi krug glasovanja eliminirati ekstremne stranke koje mogu uživati podršku relativne većine birača, ali ne i apsolutne većine koja je potrebna u drugom krugu glasovanja (*ibid.*: 325). Katz je, naprotiv, u svojoj studiji pokazao da dvokružni većinski sustav može proizvesti veći broj stranaka u parlamentu nego razmjerni sustav (Katz, 1997: 47; cit. prema: Birch, 2003: 326). Takva se fragmentacija pokazala i na izborima 1994. kada je relativnu većinu osvojio KPU, dok je preostalih 14 stranaka imalo od 0,3 do 5,9 posto mandata (Inter-Parliamentary Union, 2014). Neovisni kandidati osvojili su 48,2 posto mandata (*ibid.*),

<sup>8</sup> Blokrom se u Ukrajini naziva koalicija dviju ili više stranaka na izborima.

<sup>9</sup> Za razliku od “stranaka vlasti” u Rusiji, formalnih stranačkih organizacija koje su osnivali premijeri i predsjednici s namjerom da preko njih ovladaju parlamentom, “stranka vlasti” u Ukrajini ne označava nužno formalnu političku stranku. Primjerice, nakon parlamentarnih izbora 1994. u parlament su ušli mnogi neovisni zastupnici koji su bili državni dužnosnici višega ili srednjeg ranga, ali nisu pripadali nijednoj političkoj stranci, nego su stvorili klijentelističke odnose sa svojim biračkim tijelom (Wolczuk, 2001: 133). Mnogi pripadnici političke elite početkom 1990-ih potekli su iz zabranjenog sovjetskog KPU-a, pa Haran (2001: 572) smatra da pravi nasljednik KPU-a iz 1991. nije bio obnovljeni KPU iz 1993. ni ostale lijeve stranke, nego upravo ta nestaračka “stranka vlasti” koja je posjedovala materijalne i organizacijske resurse bivšeg KPU-a.

odnosno gotovo polovicu mjesta u parlamentu, te je tako većinskim izborima nastao fragmentirani i krnji parlament koji u sljedeće četiri godine nije uspio ispuniti onu ulogu koju mu je ustav namijenio.

### **Druga reforma: kombinirani sustav i iznevjerena očekivanja**

Nezadovoljstvo izborima 1994. i događajima koji su uslijedili nakon toga izazvali su među nekim akterima želju za napuštanjem većinskog sustava. Do studenoga 1996. parlament je pred sobom imao pet nacrtu novoga izbornog zakona (Birch i dr., 2002: 155). U raspravi je postalo očito da sudionici ne poznaju posljedice primjene nominalnoga i listovnoga glasovanja, ali je istodobno njihovo ponašanje bilo u skladu s pretpostavkom da će stranke mijenjati institucije s obzirom na to kakvi su im ciljevi (Benoit, 2007: 372). Tako su zagovornici razmjernog sustava smatrali da većinski sustav omogućava korupciju potkupljivanjem pojedinačnih kandidata, dok su njegovi protivnici smatrali da on omogućava da se kupi čitava stranka (Birch i dr., 2002: 155-156). Kučma je nastupao protiv razmjernog sustava i njegova zakonskog izbornog praga jer se bojao jačanja velikih stranaka, koje su mu bile protivnice, i slabljenja malih stranaka, koje su bile na njegovoj strani (*ibid.*: 154). Zbog toga je na konačni nacrt zakona, izglasan u Vrhovnoj radi u rujnu 1997, stavio veto i predložio 15 amandmana (*ibid.*: 157). Nakon što je parlament prihvatio većinu njih, Kučma je zakon konačno potpisao (*ibid.*). Njime je uveden kombinirani izborni sustav kojim su uspostavljena dva odvojena segmenta glasovanja: većinski i razmjerni. Kao i u ruskom sustavu i u ukrajinskom su oba segmenta bila jednake veličine jer se u njima biralo po 225 zastupnika. Osim toga ukinuta je odredba o minimalnom izlasku 50 posto registriranih birača da bi izbori bili valjani te je dvostručno glasovanje u većinskom segmentu pretvoreno u jednokružno. Stranke su nominalno stekle prednost pred neovisnim kandidatima jer su se mogle natjecati u oba segmenta glasovanja, a neovisni kandidati mogli su se natjecati samo u većinskom segmentu. Uz to je postojala i mogućnost dvostrukog kandidiranja u oba segmenta za stranačke kandidate, kakva nije postojala za neovisne kandidate. Takve opsežne promjene probudile su nadu da će novi tip izbornog sustava biti bolji nego prijašnji. I teorijske pretpostavke išle su tome u prilog jer je kombinirani sustav nazvan *najbolje iz obaju svjetova* (Shugart i Wattenberg, 2001: 24). Na kraju se pokazalo da način donošenja tog sustava u postkomunističkim zemljama i njegova primjena nisu uvijek imali obilježja *najboljeg*. Problemi koji mogu nastati u vezi s tim tiču se njegovih mehaničkih i psiholoških učinaka koji utječu na izborne aktere i na to kakav će biti izborni rezultat.

Shugart (2001: 26) tvrdi da takav sustav treba omogućiti ravnotežu suprotstavljenih učinaka nominalnog i listovnoga glasovanja u dvjema dimenzijama: međustranačkoj i unutarstranačkoj. U prvoj dimenziji to se događa jer većinski segment



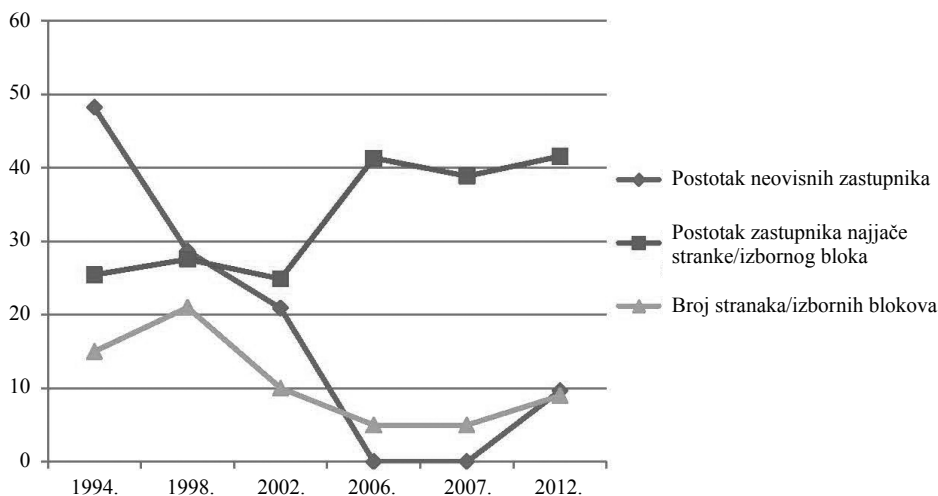
stvara dvije velike stranke, odnosno dva bloka od kojih jedan formira vladu, a razmjerni segment omogućava ulazak manjim strankama u parlament te nastanak vladinih koalicija koje formiraju velike stranke s malim strankama ako velika stranka nema apsolutnu većinu. U drugoj dimenziji većinski segment omogućava povezanost malih izbornih okruga sa svojim zastupnicima, a razmjerni segment nastanak snažnih stranaka. Ukrajinske institucije koje su sudjelovale u donošenju tog tipa izbornog sustava, a to su bili parlament i predsjednik države, imale su na umu neke druge zamisli. Razlog za donošenje tog sustava 1998. nije bio samo to što on donosi *najbolje iz obaju svjetova*, nego i to što je predstavljao kompromis više svjetova zastupljenih u parlamentu i u predsjedničkom uredu. Shugartove prognoze o balansiraju unutar dviju dimenzija temeljile su se na dotadašnjim pretpostavkama o većinskom i razmjernom sustavu, koje je onda trebalo kombinirati u trećem tipu izbornog sustava. Kao što se Duvergerov zakon nije ni približno potvrdio na izborima 1994, tako je i potvrda Duvergerovih hipoteza (Riker, 2003) o utjecaju dvokružnih većinskih i razmjernih izbora na stranke također bila upitna. Te su se hipoteze ionako pokazale “napuštenima u svome determinističkom obliku” na primjerima niza drugih zemalja (*ibid.*: 30), a to se još više moglo očekivati u nestabilnome tranzicijskom sustavu poput ukrajinskog. Razlog je tome činjenica da psihološki učinak većinskog segmenta glasovanja 1998. nije bio dovoljno jak da presudno utječe na oblikovanje stranačkog sustava. Naime, ako ne postoji strukturirani stranački sustav, birači ne mogu birati između dviju moćnih stranaka na račun neke treće kojoj su inače ideološki ili emotivno bliži. Mehanički učinak također se ne može ostvariti jer izborni proces nije potpuno zadovoljavao standarde slobodnih i poštenih izbora, te su se pojavili snažni akteri koji su djelovali izvan stranačkog sustava. To se u prvom redu odnosi na predsjednika države, ali i na izvanustavne veto-aktere kao što su oligarsi.<sup>10</sup>

Kombinirani sustav prvi je put primijenjen na izborima 29. ožujka 1998. Na njima je sudjelovalo 30 stranaka i izbornih blokova s različitim obilježjima: od pravih stranaka preko *front parties*, koje su predstavljale lokalne klanove, vladajuće klike i poslovne krugove, do *spoiler parties*, čija je svrha bila da podrivaju potporu postojećim strankama (Birch i Wilson, 1999: 278).<sup>11</sup> Jedna od takvih stranaka bila je Zelena stranka koja je nastala 1980-ih kao organizacija za zaštitu okoliša, a na

<sup>10</sup> Pojavili su se početkom 1990-ih (Åslund, 2006: 10) i brzo su počeli stjecati političku moć. To se prvo zbilo u njihovim uporištima na istoku i jugu zemlje u kojima su formirali klanove, a potom se njihova moć širila prema središnjim državnim vlastima.

<sup>11</sup> Ukrajinske stranke mogu se klasificirati i prema obilježjima koja su specifična za Ukrajinu i njezin politički sustav. Tako Shevel (2002: 398-401) stranke dijeli prema stavu o ukrajinskoj državnosti na nacionalne i nenacionalne. Većina centrističkih stranaka su “meke” nacionalne skupine, dok su desne stranke “tvrde” nacionalne skupine. Glavna je nenacionalna stranka KPU.

**Grafikon:** Postotci zastupnika najjače stranke/izbornog bloka i neovisnih zastupnika te broj stranaka/izbornih blokova izabranih u šest ciklusa izbora



Izvor: autorova obrada podataka iz Inter-Parliamentary Union, 2014. i Centraljna Viborča Komisija, 2014.

izborima 1998. privukla je poslovne ljude koji su željeli ući u parlament kako bi se zaštitili od eventualnoga kaznenog progona, a ne zato što su bili ekološki osviješteni (Wolczuk, 2001: 262; Zimmer i Haran, 2008: 554). Sličan je primjer SDPU(o) koji nije bio lijeva stranka u pravom smislu tog pojma, nego je zastupao interese poslovne elite, odnosno oligarhâ (Fritz, 2007: 142; Haran, 2001: 570). No takve stranke nisu bile jedini problem novog parlamenta. Osim kvalitativne dimenzije problem je postala i strukturna dimenzija parlamenta. To se odnosilo na njegovu i dalje visoku fragmentaciju koja je bila uzrokovana time što je parlamentarni status stekla ukupno 21 stranka i blok<sup>12</sup> te čak 129 neovisnih kandidata.<sup>13</sup> Mnogi među njima bili su biznismeni ili državni činovnici koji su “posjedovali materijalne resurse i stanovnicima svog okruga obećavali materijalne dobitke” (Haran, 2001: 576). Premda je postotak neovisnih zastupnika pao s 48,2 na 28,7 posto u odnosu na prethodne izbore, njihov udio u većinskom segmentu iznosio je čak 57,3 posto (Centraljna Viborča Komisija, 2014), što je bilo povećanje u odnosu na 1994. Thames

<sup>12</sup> Sedam stranaka i blokova ušlo je u parlament preko obaju segmenata glasovanja, jedna preko razmjernog segmenta, a još 13 preko većinskog segmenta. Najjači među njima bio je KPU s 27,6 posto osvojenih mandata.

<sup>13</sup> Udio neovisnih zastupnika nastavio je padati, te su nakon izbora 2002. oni činili oko petine ukupnog broja zastupnika.

(2007: 462) razloge velikog uspjeha neovisnih kandidata nalazi u tome što stranke nisu uspjele pružiti zadovoljavajuću izbornu podršku kandidatima, pa se oni onda nisu ni htjeli vezati za njih. Na to se nadovezuje i teza Nishikawe i Herrona (2004: 760) koji tvrde da su kombinirani sustavi s nepovezanim segmentima “poticaj marginalnim strankama i kandidatima” da se uključe u izborni proces. Tako je nastao začaran krug između strukturalnih obilježja izbornog sustava i slabosti stranaka, zbog čega su postojale realne mogućnosti da kandidat pobijedi na izborima bez stranačke podrške. Kao rezultat toga, premda je na izborima 1998. donekle smanjen ukupan postotak neovisnih zastupnika, povećan je broj stranaka i samo je neznatno povećan postotak zastupnika najjače stranke, pa je time kombinirani sustav u Ukrajini umjesto *najboljeg iz obaju svijetova* uzeo negativna obilježja iz obaju klasičnih sustava (D’Anieri, 2007: 159).

Budući da izbori 1998. očito nisu pospješili konsolidaciju stranačkog sustava, u narednom je razdoblju dio parlamenta nastojao uvesti razmjerni sustav. Tomu se protivio predsjednik Kučma, a s obzirom na to da je njegova moć tada bila na vrhuncu, parlament nije uspio promijeniti izborni zakon. U takvu autoritarnu ozračju i sa starim izbornim sustavom 31. ožujka 2002. održani su novi parlamentarni izbori. Nakon formiranja novog parlamenta postalo je očito da je stranački sustav ipak donekle uspio ojačati jer se smanjio broj neovisnih zastupnika, ali i broj stranaka i blokova u odnosu na prethodni saziv. Nova *stranka vlasti* postala je propredsjednička koalicija Za ujedinjenu Ukrajinu! (Za EdU!) koja je osvojila 101 mandat, odnosno 22,4 posto mandata. To je ipak nije dovelo na vlast jer je niz događaja pogodio oporbi: s jedne strane ojačalo je gospodarstvo pod vladom Viktora Juščenka (Åslund, 2006: 13-15, 25; Fritz, 2007: 185; Diuk i Gongadze, 2002: 160), a s druge strane javnost je bila sve nezadovoljnija ponašanjem predsjednika Kučme (Wilson, 2007: 94). Izbore je stoga obilježilo prosvjedno glasovanje koje je na vlast dovelo četiri oporbene stranke, odnosno bloka – Našu Ukrajinu (NU), koju je vodio nekadašnji guverner središnje banke i bivši premijer Viktor Juščenko, Blok Julije Timošenko (BJuT), Socijalističku stranku Ukrajine (SPU) i KPU. No u pojedinim dijelovima zemlje lokalne elite koje su podržavale Kučmu i dalje su bile jake, pa su tako birači u Donjecku i dalje glasovali sukladno željama njegovih moćnika: “Birokrati u Donjecku sudjelovali su u agitaciji i propagandi (što je zabranjeno zakonom), činili prepreke oporbi, primjenjivali izravni pritisak na medije itd. Takav režim, u manje razvijenom obliku, postojao je također u Poltavi, Sumiju, Odesi i Dnjepropetrovsku” (Sushko, 2002: 572). Tada je nastala i paradoksalna situacija da su dotadašnji birači KPU-a počeli u znatnom broju glasovati za jednu od oligarhijskih stranaka, odnosno za Stranku regija (PR) (Kuzio, 2011c: 223). To je pokazalo njihovu volatilitnost te slabu ideološku i stranačku identifikaciju.

Što je onda pridonijelo daljnjoj konsolidaciji stranačkog sustava? U tom je razdoblju postojao niz nepovoljnih čimbenika zbog kojih se moglo očekivati da

neće doći ni do kakva napretka. Osim malog povjerenja građana u njih (Makhorkina, 2005: 254) na stranke su se još uvijek negativno reflektirale podjela zemlje i izostanak ideologije. Tako na izborima 1998. i 2002. nisu dominirale samo teme o ekonomskim i socijalnim reformama, nego i o odnosu Ukrajine prema Europi i Rusiji (*ibid.*: 252). Sukob između proruske frakcije i frakcije koja se zalagala za približavanje Zapadu toliko se produbio da su nastajale stranke i pokreti koji su se ukorjenjivali samo u određenim regijama, ovisno o tome je li većina stanovništva u njima prozapadno ili proruski orijentirana. Tu podjelu nisu uspijevale nadvladati ni stranke ni predsjednički kandidati jer su svoja uporišta uvijek imali samo u jednom dijelu zemlje (D'Anieri, 2011: 31). Usto su nakon 2004. strategije sukobljavanja istoka i zapada zemlje prouzročile negativno glasovanje koje je naročito bilo prisutno na Krimu i u Donjecku (Kuzio, 2011c: 227). Izostanak pak ideoloških obilježja stranaka prouzročio je to da birači nisu imali vezivni element oko kojega bi se okupljali (D'Anieri, 2011: 41). Umjesto toga strankama je ostala samo regija kao element preko kojega se birači vezuju.<sup>14</sup>

Budući da se na izborima 2002. stranački kandidati više nisu smjeli paralelno natjecati u oba segmenta izbora, nego samo u jednom, opravdano je pretpostaviti da je to trebalo pogodovati neovisnim kandidatima i time izazvati još veću fragmentaciju zakonodavnog tijela, odnosno biti korak unatrag u odnosu na izbore 1998. Međutim, to se nije dogodilo, te se nameće zaključak da je napredak u konsolidaciji bio ili zakašnjeli rezultat teorijski očekivanog pozitivnog djelovanja kombiniranog sustava na razvoj stranaka ili rezultat djelovanja nekih drugih čimbenika koji nemaju veze s izbornim sustavom. Empirijski podaci pokazuju da su ti čimbenici bili akteri koji su preko stranaka nastojali ojačati svoju političku moć: "Stranke i blokovi često su 'politički projekti' koji imaju za cilj stjecanje vlasti i lakog ostvarivanja koristi koja uz to ide, umjesto da budu pokretači koji su dizajnirani da predstavljaju socioekonomske skupine i promiču ideološke programe. Novi 'projekti' uspostavljeni su tijekom izbora s jedinom svrhom da se uđe u parlament, umjesto da izgrađuju višestranački sustav" (Kuzio, 2011b: 98). To pokazuje da je spomenuti napredak u konsolidaciji stranačkog sustava postignut prvenstveno djelovanjem odozgo, odnosno od elite, a ne odozdo, odnosno ukorjenjivanjem stranaka u društvo i jačanjem stranačke identifikacije kod birača. Stranke su postale poželjne institucije preko kojih je elita nastojala ući u tijela državne vlasti, prvenstveno u parlament, te su zainteresirani moćni akteri počeli ulagati znatne napore kako bi organizirali svoju stranku ili blok. Tako je nastao niz oligarhijskih stranaka koje su bile pove-

<sup>14</sup> Zimmer (2008: 292) to stajalište proširuje tvrdnjom da većina stranaka i kandidata nije imala ni jasna programska obilježja tijekom 1990-ih, a Kuzio (2012: 432-433) tvrdi da su nedostatak stranačke ideologije i osobni interesi problematični za stranke jer je zbog toga slaba lojalnost zastupnika prema njima, pa se pojedinci ponašaju poput kameleona: stalno mijenjaju pozicije.

zane s predsjednikom Kučmom ili su bile okrenute protiv njega: Julija Timošenko osnovala je 1999. stranku Domovina, Donjecki klan 1997. Stranku regija, Dnjepropetrovski klan 2000. Radničku Ukrajinu, a Kijevski klan spomenuti SDPU(o) (Kuzio, 2005: 170). To je prouzročilo kratkoročnu korist za razvoj stranaka, ali dugoročno iskorištavanje od pojedinih moćnika za njih je bilo nepovoljno jer su ovisile o njima.

### **Treća reforma: razmjerni sustav i djelomična konsolidacija stranačkog sustava**

Promjena stranačkog sustava i jačanje oporbe prisilili su Kučmu i njegove suradnike na promjenu stava, te je on prije svoga silaska s vlasti krajem 2004. nastojao promijeniti politički sustav. Dok se tijekom svoje vladavine Kučma oslanjao na različite tehnike manipuliranja biračkim tijelom, ali i političkim elitama (uključujući i vjerojatno podupiranje korupcije kako bi stekao ucjenjivački materijal protiv njih (Way, 2005b: 197)), njegov odlazak s predsjedničke dužnosti bio je rizičan potez koji je trebao uslijediti nakon deset godina vladavine.

Kao što je već spomenuto, rasprava o uvođenju razmjernog sustava potječe još iz ranih 1990-ih. Nakon formiranja prvog parlamenta koji je izabran kombiniranim sustavom, pred njega je već sredinom 1999. iznesen nacrt zakona kojim bi se uveo razmjerni sustav (Birch i dr., 2002: 159). Među pobornicima tog sustava bila je, među ostalim, i ljevica koja je bolje prošla u razmjernom segmentu nego u većinskom, ali su se Kučma i oligarsi bojali mogućnosti da će komunisti pobijediti ako se on primijeni (Haran, 2001: 576-577).<sup>15</sup> Drugi prijedlozi novog zakona prihvaćali su daljnju primjenu kombiniranog sustava, ali s povećanim razmjernim segmentom, no Kučmi ni to nije odgovaralo (Herron, 2007: 59). Zbog toga je na nacrt zakona usvojenog u studenome 1999. u prvom čitanju, a u siječnju 2001. u drugom čitanju Kučma pet puta stavljao veto sve dok u listopadu 2001. nije usvojen zakon kojim je zadržan kombinirani sustav (Birch i dr., 2002: 159-160). Međutim, nakon parlamentarnih izbora 2002. Kučma i njegovi saveznici su od protivnika razmjernog sustava postali njegovi zagovornici jer su uvidjeli da je oporba ojačala, pa su promijenili taktiku (Herron, 2007: 59). Oporba je stekla priliku da utječe na tipološku promjenu sustava, pa su KPU i SPU 2004. uvjetovali Kučmi da pristane na uvođenje razmjernog sustava kako bi mu dali potporu za željene ustavne reforme (*ibid.*: 68). Tako je parlament izglasovao novi zakon koji je Kučma potpisao u ožujku 2004. Njime je ukinut većinski segment izbora, a razmjerni je segment udvostručen – umjesto polovice zastupnika sad se u cijeloj zemlji kao jednome izbornom okru-

<sup>15</sup> Na parlamentarnim izborima u Moldaviji 2001. koji su održani po novome razmjernom sustavu pobijedili su komunisti (Haran, 2001: 577).

gu biralo svih 450 zastupnika Vrhovne rade. Uvođenjem pravila da samo političke stranke i blokovi mogu isticati svoje izborne liste stvoreni su formalni preduvjeti za eliminiranje neovisnih zastupnika iz parlamenta te za daljnju konsolidaciju stranačkog sustava. Svaki građanin ponovno je imao samo jedan glas. Zakonski izborni prag snižen je na tri posto, a zastupnici nisu smjeli napustiti stranku ili blok s čije su liste izabrani (Semenova, 2012: 542).

Prvi parlamentarni izbori prema razmjernom sustavu održani su nakon narančaste revolucije, 26. ožujka 2006.<sup>16</sup> Ti su izbori stvorili zakonodavno tijelo s dotad najmanjim brojem stranaka i izbornih blokova te prvi put bez ijednog neovisnog: u parlament su ušle samo tri stranke i dva izborna bloka. Iako je niska fragmentacija parlamenta trebala olakšati njegovo funkcioniranje, nijedna stranka još uvijek nije imala apsolutnu većinu ni “prirodne” saveznike, pa je bilo teško formirati vladinu koaliciju. Utjecaj oligarha i dalje je bio velik, ali je predsjednik države imao manju moć nego ranije. Zbog ustavnih promjena iz 2004. kojima je napušten predsjedničko-parlamentarni sustav, on više nije mogao utjecati na izbor premijera, pa je za novog čelnika vlade morao imenovati kandidata parlamentarne većine i svoga protivnika iz narančaste revolucije Viktora Janukoviča. To je stvorilo podijeljenu većinsku vlast u kojoj su bila suprotstavljena dva čelnika egzekutive – predsjednik i premijer – te takav tandem nije uspio dugo izdržati kohabitaciju. Zbog toga su uskoro održani prvi prijevremeni parlamentarni izbori. Predsjednik Juščenko raspisao ih je zbog prijelaza 11 zastupnika iz NU-a u Janukovičev PR (Copsey, 2008: 298) te zbog straha da bi parlament mogao promijeniti ustav (Munro, 2007: 46). Na izborima 30. rujna 2007. sudjelovalo je 20 stranaka i blokova (Semenova, 2012: 544), a u parlament ih je ušlo samo pet. Najveći broj mjesta ponovno je osvojio PR. BJuT bio je najuspješniji nacionalno-demokratski akter (Kuzio, 2011b: 92) koji je zajedno s Blokom “Naša Ukrajina – Narodna samoobrana” formirao novu vladu na čelu s Julijom Timošenko. Ukupno gledajući, broj parlamentarnih stranaka i blokova ostao je jednako mali kao i u prethodnom sazivu, ali se smanjila njihova natpredstavljenoost.

Primjena razmjernog sustava djelovala je potpuno suprotno od očekivanog. Umjesto daljnjeg povećanja broja stranaka ili makar održavanja njihova velikog broja, kako se očekuje od takva sustava, u parlament je ušao dotad najmanji broj. Unatoč niskome izbornom pragu, u Ukrajini je nakon obaju ciklusa izbora to uspješno ostvariti samo pet stranaka i blokova, što ukazuje na to da su očekivani učinci izbornog sustava bili slabiji od nekoga drugog učinka koji je u konačnici jače djelovao na stranački sustav. Sartori je (2003) teorijski pokušao objasniti utjecaj koji ta dva sustava mogu imati jedan na drugi tako što je kombinirao strukturirani

<sup>16</sup> U međuvremenu se raspao savez između predsjednika Viktora Juščenka i premijerke Julije Timošenko te je ona smijenjena s dužnosti.

i nestrukturirani stranački sustav sa slabim i jakim izbornim sustavom i dobio četiri kombinacije. Taj se koncept ipak ne može primijeniti na Ukrajinu jer se u njoj do prve primjene razmjernog sustava (odnosno “slaboga” izbornog sustava) 2006. stranački sustav počeo strukturirati, ali još uvijek nije bio do kraja konsolidiran. Zbog toga Ukrajina ispada iz te teorijske dihotomije i ne može se pomoću nje objasniti utjecaj njezina izbornog sustava na stranački sustav. Umjesto toga, analizira li se dulje razdoblje, može se opaziti da je u vrijeme nakon odlaska Kučme i naročito nakon prvih razmjernih izbora nastavljena polarizacija stranačkog sustava koja se počela nazirati već ranije, i to vjerojatno bez obzira na to koji se izborni sustav primjenjivao. Nestrukturirani i atomizirani stranački sustav iz 1990-ih počeo se polarizirati oko dvaju glavnih blokova. U početku je izvor oko kojega su oni nastajali bio predsjednik Kučma i njegov autoritarni režim s kojim je dio aktera surađivao, a drugi dio mu se protivio. Nakon njegova odlaska s predsjedničke dužnosti postojeca se podjela zadržala, sada oko predsjednika Juščenka i Janukoviča, a društveni rascjep između istočnog i zapadnog dijela zemlje postao je još značajniji za političke aktere i njihove stranke. No oba ta izvora bili su samo djelomični razlozi polarizacije sustava jer su glavne stranke i blokovi bili pod utjecajem oligarha i klanova koji su preko njih i dalje nastojali ostvarivati vlastite interese. Pritom su granice između blokova bile porozne i neke su stranke, poput KPU-a i SPU-a, prilazile jednome ili drugom bloku ovisno o koalicijskoj ponudi za sastavljanje vlade, a neke su marginalizirane ili nisu pripadale nijednom bloku. Takva djelomična konsolidacija, odnosno stabilizacija stranačkog sustava tijekom primjene razmjernoga izbornog sustava nije uspjela pripomoći trajnijoj konsolidaciji političkog sustava u cjelini jer će se skori predsjednički izbori pokazati važnijim za njegovu sudbinu nego što je to mogao biti utjecaj vlade, parlamenta ili stranačkog sustava.

#### **Četvrta reforma: kombinirani sustav i povratak na staro**

Nakon što 2007. nije uspio formirati novu vladu, Janukovič je morao čekati do sljedećih predsjedničkih izbora kako bi se vratio u vrh izvršne vlasti. Glavna protukandidatkinja na tim izborima bila mu je Timošenko koju je u veljači 2010. uspio pobijediti u drugom krugu glasovanja. Ubrzo je postalo očito da je njegov izbor za predsjednika države bio početak protudemokratizacijskog vala u Ukrajini. Mogućnost da je demokratizacija proces koji se više ne može zaustaviti i da je teško očekivati povratak na Kučmina pravila igre (Boban, 2010) ipak se nije ostvarila. Janukovič je imao iskustva sa sva tri tipa izbornog sustava koja su se u Ukrajini primjenjivala od 1994. do 2007. i mogao je lako uvidjeti da je većinski sustav sprečavao političke stranke da se ukorijene u društvu i postanu jedini akteri koji će nominirati svoje kandidate. Budući da zbog podijeljenosti zemlje nije mogao poput svoga ruskog kolege Vladimira Putina stvoriti snažnu propredsjedničku stranku

koja će dominirati cijelom zemljom, povratak na tip izbornog sustava koji u sebi sadrži makar jedan segment većinskog odlučivanja omogućio bi mu manipulaciju i kontrolu nad dijelom kandidata u tom segmentu i njihov prelazak na njegovu stranu u parlamentu. Prije toga je u jesen 2010. ukrajinski Ustavni sud u sumnjivim okolnostima donio odluku o tome da su ustavne promjene 2004. bile neustavne te je na snagu ponovno stupila verzija ustava iz 1996. S njime je predsjednik ponovno mogao kontrolirati i otpustiti vladu, ali mu je bila potrebna i kontrola nad parlamentom. Putin je to postigao tako što je stvorio hegemonijsku stranku, a tek potom promijenio tip izbornog sustava kako bi učvrstio njezinu dominaciju (Boban, 2011). Janukovič zbog spomenute podjele zemlje to nije mogao, ali je mogao ono što je učinio i Kučma: promijeniti izborni zakon kako bi učvrstio snagu svoje stranke. Nakon donošenja nacrtu zakona kojim se vraća kombinirani sustav i koji dopušta jedino strankama da istaknu kandidacijske liste u razmjernom segmentu, Venecijanska komisija Vijeća Europe i OESS izdali su Zajedničko mišljenje (OSCE i ODIHR, 2011) u kojem su naglasili stavove Parlamentarne skupštine Vijeća Europe i Venecijanske komisije koji preporučuju Ukrajini da zadrži razmjerni sustav. Pritom su sugerirali da se razmotri uvođenje otvorenih lista i podjela zemlje na nekoliko višemandatnih okruga kako bi se prevladali prigovori zbog toga što je cijela zemlja jedan izborni okrug. Parlament je 17. studenoga 2011. glasovima Janukovičeve stranke, ali i stranke Domovina<sup>17</sup> ipak izglasao novi zakon s kombiniranim sustavom, čime se Ukrajina svrstala u malobrojne zemlje u Europi koje ga i danas imaju, a pored Bugarske jedina je zemlja u postkomunističkoj Europi koja mu se vratila nakon što ga je napustila u korist razmjernog sustava.

Parlamentarni izbori prema kombiniranom sustavu održani su 28. listopada 2012. i na njima je samo pet organizacija prešlo izborni prag od pet posto, ali su još četiri stranke i neovisni kandidati ušli u parlament preko većinskog segmenta (Ukrajinska pravda, 2012), Janukovičev PR osvojio je 41,1 posto mandata, gotovo sve u proruskom dijelu zemlje, Domovina 22,4 posto, a Ukrajinska demokratska alijansa za reforme Vitalija Klička (UDAR) 8,9 posto. Time je UDAR postao treća po snazi stranka u zemlji (*ibid.*). Prvi put je izborni prag prešla jedna krajnje desna stranka, Sloboda (Shekhovtsov, 2011: 205-206) koja je s Domovinom i UDAR-om formirala oporbeni savez. Neovisni zastupnici ukupno su osvojili 9,6 posto mandata i kao blok činili su treću snagu u parlamentu (Ukrajinska pravda, 2012), premda nisu bili jedinstveni. Time je prozapadni i protujanukovičevski blok bio reorganiziran, ali opet je nastupao kao cjelina, pa se polariziranost stranačkog sustava očuvala. Novu vladu ponovno je sastavio PR u koaliciji s KPU-om.

<sup>17</sup> Domovina je glasovala za zakon jer ga je smatrala boljim od predložene alternative, odnosno "manjim od dva zla" (KyivPost, 2011).



Za razliku od predsjedničkih izbora 2010. koji su bili označeni kao poštenu, parlamentarni izbori 2012. bili su korak unatrag te su kritizirani od OEES-a. To nije bilo iznenađenje imaju li se na umu dvije činjenice. Prva je da je predsjednik Viktor Janukovič bio dio uskog kruga suradnika predsjednika Leonida Kučme i jedan od glavnih aktera pokušaja izborne prijave 2004. koja je rezultirala narančastom revolucijom. To je stvorilo sumnju da je bio spreman na beskrupulozne poteze. Druga je povratak na kombinirani izborni sustav 2011. koji je nagovještavao što bi se moglo dogoditi. Budući da se zbog specifičnih okolnosti u Ukrajini ne može osnovati stranka poput Ujedinjene Rusije, jedini način da se olakša nastanak apsolutne mandatne većine u parlamentu jest manipulacija izbornim sustavom koja bi ojačala pro predsjedničke snage.<sup>18</sup> Kao rezultat toga očuvala se mandatna snaga glavne oligarhijske stranke, dok se ostatak parlamenta fragmentirao i postao pogodan za manipulaciju. To je u konačnici stvorilo nezadovoljstvo koje je jačalo 2013, dok krajem godine nije kulminiralo prosvjedima koji su završili padom režima u veljači 2014.

## Zaključak

Premda su parlamentarni izbori u Ukrajini u posljednja dva desetljeća bili izbori drugog reda, ipak su imali određeno značenje i za vlast i za oporbu. Zbog toga su politički akteri nastojali nametnuti ona izborna pravila koja bi im u konkretnom trenutku omogućila maksimizaciju izbornih rezultata, bez obzira na to hoće li to pridonijeti konsolidaciji političkog i stranačkog sustava ili ne. Budući da nijedan izborni zakon nije donesen širokim konsenzusom niti je bio zadovoljavajuće rješenje za sve strane, zakoni su se često mijenjali, što je utjecalo na strukturu parlamenta i na stranački sustav. No taj je utjecaj ipak bio manji nego što bi bio u nekoj konsolidiranoj demokraciji.

Stranački sustav u Ukrajini počeo se oblikovati u turbulentnim 1990-ima kada su stranke bile slabe i nepopularne. U početku je bio atomiziran, a potom je stjecao obilježja polarizacije. Na tu promjenu presudno su utjecali oligarsi koji su osnivali svoje stranke i natjecali se na izborima kako bi stekli utjecaj u središnjoj vlasti. Dvije stranke koje su imale najviše uspjeha na parlamentarnim izborima u posljednjem desetljeću, Stranka regija i Domovina, bile su pod njihovim vodstvom, dok su sve ostale uglavnom imale znatno manje uspjeha. Treba reći da odabir izbornog

<sup>18</sup> "Projekcija NDI-Ukrajina za parlamentarna mjesta pod postojećim razmjernim i pod predloženim kombiniranim izbornim zakonom daje Stranci regija respektivno 143 i 232 mjesta. Batkivščina (Domovina) J. Timošenko i Fronta za promjene dobili bi manje mjesta pod kombiniranim sustavom (87, odnosno 38) nego što su dobili po postojećem zakonu (116, odnosno 61). Većina zastupnika izabranih u većinskim okruzima bili bi dužnosnici i poslovni ljudi koji bi se pridružili pro predsjedničkoj koaliciji" (Kuzio, 2011a).

sustava kojim su elite nastojale učvrstiti svoju moć nije specifičnost Ukrajine jer to nastoje učiniti i elite u konsolidiranim demokracijama. Ipak, postojala je jedna bitna razlika, a to je karakter izbora i političkog sustava u cjelini. Dok su na Zapadu mediji uglavnom neovisni o režimu, poštuje se pravni poredak, te su izbori slobodni i poštteni, toga u Ukrajini nije bilo, te se djelovanje mehaničkoga i psihološkog učinka izbornog sustava na stranke i birače nije moglo teorijski poklapati s onim prognozama koje se daju za konsolidirane liberalne demokracije. Iako se tip izbornog sustava mijenjao od onoga za koji se pretpostavlja da će omogućiti ulazak u parlament najmanjem broju stranaka prema onome koji bi trebao u parlament uvesti najveći broj stranaka, rezultati su pokazivali nešto drugo. Teza s početka ovog rada potvrdila je na primjeru Ukrajine da veto-akteri te nepošteni i neslobodni izbori znatno iskrivljuju temeljna teorijska očekivanja o utjecaju izbornog sustava na oblikovanje i konsolidaciju stranačkog sustava. Većinski dvokružni sustav iz 1994. tako je rezultirao atomiziranim stranačkim sustavom, jer mehanički i psihološki učinci nisu mogli utjecati na stranački sustav koji još nije bio strukturiran. Kombinirani sustav iz 1998. rezultirao je daljnjim povećanjem broja stranaka te neovisnih zastupnika u jednodružnome većinskom segmentu umjesto da ih barem taj segment smanji. Razmjerni sustav na kraju je rezultirao najmanjim brojem stranaka i blokova u parlamentu unatoč niskome izbornom pragu. Premda taj tip sustava inače pogoduje strankama, na njihovo jačanje i smanjenje broja u parlamentu utjecali su i drugi čimbenici.

Analiza političkih procesa u posljednja dva desetljeća upućuje na zaključak da se takva promjena zbila zbog djelovanja predsjednika države, oligarha i drugih moćnika koji su više utjecali na konsolidaciju stranačkog sustava od samih izbornih mehanizama. Oligarsima i njihovim klanovima cilj je bio stjecanje političke moći radi zaštite svojih interesa, a stranke su im se činile pogodnim instrumentom za to jer su preko njih mogli organizirati izbornu podršku i organizirati većinu u parlamentu. Ako su već morali prihvatiti institucionalizaciju sustava, onda su to nastojali učiniti prema svome naumu. To je postalo prihvatljivo i predsjednicima države koji su preko stranaka nastojali kontrolirati parlament i tako učvrstiti svoj režim. Budući da elite nisu bile jedinstvene i da nisu sve stranke pripadale oligarsima, različiti su akteri pokušavali preko izbornog sustava utjecati na strukturiranje stranačkog sustava koji se već počeo polarizirati. Istodobno su se koristili i drugim sredstvima da steknu moć, pa su privlačili birače temama koje su bile dominantne u pojedinom dijelu zemlje te zauzimali prozapadni ili proruski stav, ovisno o tome u kojoj su regiji imali podršku birača. Nastojali su dodatno povećati svoj izborni uspjeh okupljanjem oko što manjeg broja stranaka, po mogućnosti jedne. Oligarsi su bili vlasnici velikih tvrtki te su kontrolirali istočne i južne regije zemlje, što je dodatno utjecalo na to da građani koji ondje žive većinom glasuju za njihovu stranku. Kao rezultat

takva djelovanja i vlasti i oporbe smanjio se broj stranaka u parlamentu te su u posljednja tri ciklusa izbora dvije iste stranke osvajale najviše mjesta u parlamentu i formirale koalicijske vlade pod svojim vodstvom. Čak i ako neke stranke ojačaju, njihova sudbina ovisi o tome hoće li oligarhijski sustav u Ukrajini biti uklonjen te hoće li se održavati slobodni i pošteni izbori koji će utjecati na strukturiranje stranačkog sustava kakav postoji u liberalnim demokracijama. Sve dotad, čak i ako postoji nekoliko snažnih stranaka koje uživaju podršku birača, stranački sustav bit će samo privremeno stabiliziran, ali ne i trajno konsolidiran, bez obzira na to kakav će se tip izbornog sustava primjenjivati.

## LITERATURA

- Åslund, Anders. 2006. The Ancien Régime: Kuchma and the Oligarchs, u: Åslund, Anders i McFaul, Michael (ur.): *Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*. Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC: 9-28.
- Bach, Stanley. 1996. From Soviet to parliament in Ukraine: The Verkhovna rada during 1992–94. *The Journal of Legislative Studies* (2), 1: 213-230.
- Bader, Max. 2011. Hegemonic political parties in post-Soviet Eurasia: Towards party-based authoritarianism? *Communist and Post-Communist Studies* (44), 3: 189-197.
- Benoit, Kenneth. 2007. Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science* (10): 363-390.
- Birch, Sarah. 1996. The Ukrainian Repeat Elections of 1995. *Electoral Studies* (15), 2: 281-282.
- Birch, Sarah. 2000. *Elections and Democratization in Ukraine*. Macmillan. Basingstoke.
- Birch, Sarah. 2003. Two-Round Electoral Systems and Democracy. *Comparative Political Studies* (36), 3: 319-344.
- Birch, Sarah, Millard, Frances, Popescu, Marina, Williams, Kieran. 2002. *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Palgrave Macmillan. Houndmills i Hampshire.
- Birch, Sarah, Wilson, Andrew. 1999. The Ukrainian parliamentary elections of 1998. *Electoral Studies* (18), 2: 276-282.
- Boban, Davor. 2010. Ukrajina između autoritarizma i demokracije. *Političke analize*, 2: 36-38.
- Boban, Davor. 2011. *Polupredsjednički sustavi vlasti u Rusiji i Poljskoj*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.

- Bojčun, Marko. 1995. The Ukrainian Parliamentary Elections in March-April 1994. *Europe-Asia Studies* (47), 2: 229-249.
- Copsey, Nathaniel. 2008. The Ukrainian Parliamentary Elections of 2007. *Journal of Communist Studies and Transition Politics* (24), 2: 297-309.
- D'Anieri, Paul. 1999. The Impact of Domestic Divisions on Ukrainian Foreign Policy: Ukraine as a "Weak State", u: Kuzio, Taras, Kravchuk, Robert S., D'Anieri, Paul (ur.): *State and Institution Building in Ukraine*. Macmillan. Houndmills: 83-105.
- D'Anieri, Paul. 2007. *Understanding Ukrainian Politics: Power, Politics, and Institutional Design*. M. E. Sharpe. Armonk i London.
- D'Anieri, Paul. 2011. Structural Constraints in Ukrainian Politics. *East European Politics and Societies* (25), 1: 28-46.
- Diamond, Larry. 2002. Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy* (13), 2: 21-35.
- Diuk, Nadia, Gongadze, Myroslava. 2002. Post-Election Blues in Ukraine. *Journal of Democracy* (13), 4: 157-166.
- Duverger, Maurice. 2002. Duverger's Law: Forty Years Later, u: Grofman, Bernard, Lijphart, Arend (ur.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Agathon Press. New York: 69-84.
- Ferrara, Federico, Herron, Erik S., Nishikawa, Misa. 2005. *Mixed Electoral Systems: Contamination and Its Consequences*. Palgrave Macmillan. New York i Houndmills.
- Fritz, Verena. 2007. *State-Building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*. CEU Press. Budimpešta.
- Haran, Olexiy. 2001. Can Ukrainian Communists and Socialists Evolve to Social Democracy? *Demokratizatsiya* (9), 4: 570-587.
- Herron, Erik S. 2007. State Institutions, Political Context and Parliamentary Election Legislation in Ukraine, 2000–2006. *Journal of Communist Studies and Transition Politics* (23), 1: 57-76.
- Hesli, Vicki L. 2007. *Government and Politics in Russia and the Post-Soviet Region*. Houghton Mifflin Company. Boston i New York.
- Hiro, Dilip. 2011. *Inside Central Asia*. Overlook Duckworth. New York i London.
- Juberías, Carlos Flores 2004. Eastern Europe: General Overview, u: Colomer, Josep M. (ur.): *Handbook of Electoral System Choice*. Palgrave Macmillan. Houndmills: 309-331.
- Katz, Richard S. 1997. *Democracy and elections*. Oxford University Press. Oxford.
- Krastev, Ivan. 2011. Paradoxes of the New Authoritarianism. *Journal of Democracy* (22), 2: 5-16.
- Kravchuk, Robert S., Chudowsky, Victor. 2005. Ukraine's 1994 elections as an economic event. *Communist and Post-Communist Studies* (38), 2: 131-165.

- Kuzio, Taras. 2005. Regime type and politics in Ukraine under Kuchma. *Communist and Post-Communist Studies* (38), 2: 167-190.
- Kuzio, Taras. 2011a. Can Ukraine Hold Free Elections Next Year? *Eurasia Daily Monitor* (8): 191.
- Kuzio, Taras. 2011b. Political Culture and Democracy: Ukraine as an Immobile State. *East European Politics and Societies* (25), 1: 88-113.
- Kuzio, Taras. 2011c. Soviet conspiracy theories and political culture in Ukraine: Understanding Viktor Yanukovich and the Party of Regions. *Communist and Post-Communist Studies* (44), 3: 221-232.
- Kuzio, Taras. 2012. Ukraine at 20: The constancy of ten illogical inconsistencies. *Communist and Post-Communist Studies* (45), 3-4: 429-438.
- Makhorkina, Anna. 2005. Ukrainian political parties and foreign policy in election campaigns: Parliamentary elections of 1998 and 2002. *Communist and Post-Communist Studies* (38), 2: 251-267.
- Munro, Neil. 2007. Which Way Does Ukraine Face? Popular Orientations Toward Russia and Western Europe. *Problems of Post-Communism* (54), 6: 43-58.
- Nishikawa, Misa, Herron, Erik S. 2004. Mixed electoral rules' impact on party systems. *Electoral Studies* (23), 4: 753-768.
- Riker, William H. 2003. Duverger's Law Revisited, u: Grofman, Bernard, Lijphart, Arend (ur.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Agathon Press. New York: 19-42.
- Sartori, Giovanni. 2002. *Stranke i stranački sustavi*. Politička kultura. Zagreb.
- Sartori, Giovanni. 2003. The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?, u: Grofman, Bernard, Lijphart, Arend (ur.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Agathon Press. New York: 43-68.
- Semenova, Elena. 2012. Patterns of Parliamentary Representation and Careers in Ukraine: 1990-2007. *East European Politics and Societies* (26), 3: 538-560.
- Shevel, Oxana. 2002. Nationality in Ukraine: Some Rules of Engagement. *East European Politics and Societies* (16), 2: 386-413.
- Shekhovtsov, Anton. 2011. The Creeping Resurgence of the Ukrainian Radical Right? The Case of the Freedom Party. *Europe-Asia Studies* (63), 2: 203-228.
- Shugart, Matthew Soberg. 2001. "Extreme" Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative, u: Shugart, Matthew Soberg, Wattenberg, Martin P. (ur.): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford University Press. Oxford: 25-51.
- Shugart, Matthew Soberg, Wattenberg, Martin P. 2001. Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology, u: Shugart, Matthew Soberg, Wattenberg, Martin P. (ur.): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford University Press. Oxford: 9-24.

- Sushko, Oleksandr. 2002. The 2002 Parliamentary Elections as an Indicator of the Sociopolitical Development of Ukraine. *Demokratizatsiya* (10), 4: 568-576.
- Thames, Frank C. 2007. Discipline and Party Institutionalization in Post-Soviet Legislatures. *Party Politics* (13), 4: 456-477.
- Way, Lucan. 2002. Pluralism by Default in Moldova. *Journal of Democracy* (13), 4: 127-141.
- Way, Lucan A. 2005a. Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine. *World Politics* (57), 2: 231-261.
- Way, Lucan A. 2005b. Rapacious individualism and political competition in Ukraine, 1992-2004. *Communist and Post-Communist Studies* (38), 2: 191-205.
- Wilson, Andrew. 2007. The East Europeans: Ukraine, Belarus and Moldova, u: White, Stephen, Batt, Judy, Lewis, Paul G. (ur.): *Developments in Central and East European Politics 4*. Palgrave Macmillan. Houndmills: 90-109.
- Wolczuk, Kataryna. 2001. *The Moulding of Ukraine: The Constitutional Politics of State Formation*. CEU Press. Budimpešta.
- Zimmer, Kerstin. 2008. Formal Institutions and Informal Politics in Ukraine, u: Meyer, Gerd (ur.): *Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe*. Barbara Budrich Publishers. Opladen & Farmington Hills: 267-313.
- Zimmer, Kerstin, Haran, Olexiy. 2008. Unfriendly takeover: Successor parties in Ukraine. *Communist and Post-Communist Studies* (41), 4: 541-561.

### **Ostali dokumenti i članci**

- Centraljna Viborča Komisija. 2014. 'Rezultati golosovanja' <http://www.cvk.gov.ua/pls/vd2002/webproc0v?kodvib=1&rejim=0>, <http://www.cvk.gov.ua/pls/vd2002/webproc0v?kodvib=400&rejim=0> (datum pristupa: 12. svibnja 2012).
- Inter-Parliamentary Union. 2014. 'Ukraine Verkhovna Rada (Parliament)' [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2331\\_arc.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2331_arc.htm) (datum pristupa: 4. travnja 2012).
- KyivPost. 2011. 'Tymoshenko's bloc faction satisfied with adopted election law' <http://www.kyivpost.com/content/politics/tymoshenkos-bloc-faction-satisfied-with-adopted-el-117215.html> (datum pristupa: 13. siječnja 2014).
- OSCE i ODIHR. 2011. 'Joint opinion on the draft Law on election of people's deputies of Ukraine, Strasbourg, 17 October 2011, Opinion No. 635 / 2011, CDL-REF(2011)034' [www.legislationline.org/documents/id/16979](http://www.legislationline.org/documents/id/16979) (datum pristupa: 13. svibnja 2013).
- Ukrajinska pravda. 2012. 'Vibori – 2012. Rezultati golosovanja' <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/10/29/6975859/> (datum pristupa: 13. siječnja 2014).

Davor Boban

ELECTORAL REFORMS AND CONSOLIDATION  
OF THE PARTY SYSTEM IN UKRAINE

*Summary*

What are the reasons for change of electoral system in a country in transition? Who are the actors involved and how they do that? What consequences it has for parliament and the party system? This paper attempts to provide answers to these questions in the case of Ukraine. In that country, in less than two decades three types of electoral systems have been implemented: majority system in 1994, mixed system in 1998, 2002 and 2012, and proportional system in 2006 and 2007. Such frequent changes occurred due to elite-manipulation which aimed at satisfying self-interests of political elites. Both parliamentary and non-parliamentary elites have been involved in that process, and the most important actors among them have been oligarchs and the President. When the Ukrainian oligarchs as veto-players began to intensively participate in parties' activities, parties began to play a more important role than they did before. We conclude that the type of electoral system and oligarchic influence on parties and elections impacted the way how the party system has been shaped. We show that this system has been instrumentalised to achieve particular objectives of the dominant segments of political and business elites in Ukraine.

*Keywords:* Ukraine, Electoral System, Party System, Oligarchs, Non-democratic Regime

Kontakt: **Davor Boban**, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Lepušićeva 6,  
10 000 Zagreb. E-mail: [dboban@fpzg.hr](mailto:dboban@fpzg.hr)