



УКРАЇНЬСЬКА ПОЛІТИЧНА ЕЛІТА ТА ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ



Олександр Фісун

Неформальні інститути та неопатримоніальна демократія в Україні ¹

Стаття присвячена аналізу українського політичного розвитку після революції Євромайдану в лютому 2014 р. Нова система української неопатримоніальної демократії сприяє створенню як формальних, так і неформальних перешкод і обмежень для розвитку суперпрезидентського режиму та формування режиму особистої влади (перш за все, завдяки прем'єр-президентській системі та впливу конкуренції кількох олігархічних клієнтарно-патронажних мереж на розподіл влади на національному та регіональному рівнях). Формальні і неформальні правила конкуренції неопатримоніальних акторів у прем'єр-президентській республіці ускладнюють «захоплення держави» представниками однієї олігархічної групи, як і монополізацію політичного простору одним політичним і економічним кланом.

Ключові слова: Євромайдан, український політичний режим, неопатримоніальна демократія, неформальна політика, клієнтарно-патронажні мережі, коаліційний президентціалізм.

The article examines Ukrainian politics after the Euromaidan revolution of February 2014. The new system of Ukraine's neo-patrimonial democracy creates strong formal and informal obstacles to the development of a super-presidential regime and the transition to personal rule (mainly through the divided premier-presidential system and the continued role

¹ Стаття розвиває основні ідеї доповіді «The Future of Ukraine's Neopatrimonial Democracy», що була вперше представлена на щорічній науково-практичній конференції «Програми розвитку нових підходів щодо дослідження та безпеки Євразії» (PONARS Eurasia) в Університеті Джорджа Вашингтона (вересень 2015). Критичні зауваження та коментарі колег, висловлені на круглому столі «Два роки реформ: як далеко просунулася Україна» в Одесі (Київський офіс Інституту Кеннана та Центр міжнародних досліджень Одеського національного університету імені І. Мечникова, жовтень 2015), VI Конгресі політологів України «Українське суспільство: чинники та тенденції змін» у Києві (Інститут політичних та етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАНУ, квітень 2016) та конференції «Політичні партії і вибори: українські і світові практики» у Львові (Львівський національний університет імені Івана Франка, жовтень 2016) значно допомогли мені у роботі над цим текстом.

of patronage networks in the national and regional power-sharing arrangements). These formal and informal conditions also hamper the state's capture by representatives of a single oligarchic group and the monopolization of political space at national and regional levels by a single political-economic clan.

Keywords: Euromaidan, Ukraine's political regime, neopatrimonial democracy, informal politics, patron-client networks, coalitional presidentialism.

Що змінилося, а що залишилося таким самим в українській політиці після Революції Євромайдану і падіння суперпрезидентського режиму Віктора Януковича в лютому 2014 року? Безперечно, що політична система України стала більш демократичною і відкритою за рахунок зростання громадянської активності, відсутності домінуючої партії влади і більшої конкуренції між новими центрами політичного впливу. Революція Євромайдану відкрила перспективи швидких політичних і економічних реформ у напрямку більш плюралістичної демократичної політичної системи.

З іншого боку, патримоніальна природа політичного режиму, принципи його організації та функціонування залишилися тими самими. Неформальні інститути продовжують домінувати над формальними, а клієнтарно-патронажні зв'язки, особиста лояльність і приналежність до того чи іншого клану (певного кола родичів, друзів і ділових партнерів) залишаються організаційним паттерном політики. Такі патримоніальні принципи продовжують бути визначальними при утворенні політичних партій, призначеннях на більшу частину державних посад і взаєминах політичних акторів на державному та регіональному рівнях.

Моя головна теза полягає у тому, що комбінація формальних (прем'єр-президентська система) та неформальних аспектів (домінування неформальних інститутів та клієнтарно-патронажних мереж) привели до виникнення нової моделі гібридного режиму в Україні, а саме системи неопатримоніальної демократії.

Політичний режим, що виник після Євромайдану, можна визначити як неопатримоніальну демократію, в якій рентоотримання продовжує залишатися ключовим двигуном політичної конкуренції. Різні клієнтарно-патронажні мережі олігархів під виглядом політичних партій конкурують у рамках формальних електоральних механізмів, проте основним завданням і змістом політичної боротьби є захоплення і розподіл держави для встановлення контролю над джерелами ренти. Неопатримоніальна демократія в цьому контексті є нормальною формою функціонування прем'єр-

президентського режиму в клієнтальному суспільстві, де головним мотивом поведінки політичних акторів є «пошук ренти» (rent-seeking). Ключову роль при цьому відіграють не раціонально-легальні відносини в рамках офіційних систем взаємодії, а клієнтарно-патронажні зв'язки, котрі регулюють доступ неопатримоніальних гравців до різного роду ресурсів на основі відносин особистої залежності, яка виростає з асиметричної конвертації й обміну капіталів¹.

Після Революції Євромайдану навесні 2014 року за підтримки основних політичних гравців – тріумвірату Яценюка-Кличка-Тягнибока та в. о. президента О. Турчинова – відбулося повернення до прем'єр-президентської конституції 2004 року, яка робить інституційно неможливою монополізацію влади в одному центрі та суттєво обмежує концентрацію повноважень у руках майбутнього президента. Важливим елементом сформованого міжелітного консенсусу було уявлення про те, що побудова єдиної піраміди влади на чолі з президентом, який має широкі як формальні, так і неформальні повноваження, є загрозою для демократичного розвитку України.

Центральним елементом формування нинішньої прем'єр-президентської системи стала неформальна угода майбутнього президента П. Порошенка з одним із представників тріумвірату – лідером партії «УДАР» В. Кличком – про розподіл сфер впливу, у процесі якого Порошенко отримав підтримку з боку дуже впливової групи Фірташа-Львовичкіна. Наступним важливим елементом формування нової політичної системи став розподіл влади з другим ключовим учасником опозиційного тріумвірату – А. Яценюком, який отримував пост прем'єр-міністра на наступні два роки (лютий 2014 – квітень 2016 р.). Народний фронт отримав контроль над кількома важливими політичними та економічними елементами виконавчої вертикалі, включаючи такі важелі неформального управління, як пост міністра внутрішніх справ, Раду національної безпеки та оборони, а також декілька інших потужних позицій політичного та економічного впливу.

¹ Fisun Oleksandr. Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective // *Democratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*. – 2012. – 20(2). – P. 87–96.

Якщо конституційна реформа 2004 р. виступила передумовою формування неопатримоніальної демократії, то вирішальним фактором її збереження й відтворення в умовах домінування неформальних інститутів стали корумпованість силової та фіскальної систем неопатримоніальної держави. Можливість «співіснування» патронажних вертикалей БПП «Солідарність» та «Народного фронту» у рамках правлячого картелю гарантується роздільним контролем різних елементів «силової машинерії» (правоохоронної системи, спецслужб, прокуратури та судової системи), що блокувало будь-які можливості «силового наїзду» один на одного. Саме веберівська «іраціональність судочинства, управління й оподатковування»¹ полегшує їх відносно легкий розподіл між політичними машинами БПП «Солідарність» та «Народного фронту». У цьому сенсі основою існування неопатримоніальної демократії є «розподіл» між основними гравцями корупційних можливостей та їхній паритет.

Конституційна модель прем'єр-президентської системи заклала в Україні передумови розвитку цікавого інституційного гібриду, здатного функціонувати у двох різних фазах: 1) керованої демократії – в умовах, коли президент контролює більшість в асамблеї та має прем'єра зі своєї партії, а відповідно, має потенційну можливість монополізації силової/фіскальної вертикалі; 2) конкурентно-демократичної в умовах розподілу клієнтарно-патронажної мережі між двома центрами, що виникає у випадку відсутності контролю над асамблеєю, слабкості президентського партійного ресурсу та прем'єра, кооптованого з непрезидентської політичної машини та/або альтернативної клієнтарно-патронажної мережі.

Ключовим моментом є ступінь інституціоналізації контрольованих сегментів клієнтарно-патронажної мережі, тобто успіх у побудові потужних партійно-політичних машин, тому що від цього в новому конституційному форматі прем'єр-президентської системи почав залежати результат в електоральній конкуренції, а відповідно, й позиції в міжелітних торгах на посаду прем'єра та позиції в уряді.

Отже, якщо в класичному неопатримоніальному режимі сенс політичного процесу полягав у боротьбі рентоорієнтованих акторів за доступ до клієнтарно-патронажної мережі, у центрі якої перебував лідер держави, то в неопатримоніальній демократії доступ до ресурсних позицій у вико-

навчій вертикалі та державній машині визначається в процесі електоральної конкуренції організованих у вигляді партійно-політичних машин клієнтарно-патронажних груп стейкхолдерів. Привласнення ресурсів і розподіл дивідендів політичного поля залежить від вибору мас і визначається формально раціональними правилами.

У цьому контексті політичні партії у неопатримоніальній демократії є перш за все політичними машинами, що організують національні клієнтарно-патронажні мережі для отримання ренти в центрі й на місцях. Партії створюються політичними інвесторами не для реалізації інтересів виборців, а для квотного розподілу рентоотримувальних позицій у кабінеті міністрів і державному апараті у центрі та регіонах. Яскравим прикладом є формування коаліційного уряду після парламентських виборів 2014 р. або переформатування уряду у 2016 р., боротьба за контроль податкових і митних органів, а також топ-менеджерські позиції в державних корпораціях.

Концепція неопатримоніальної демократії може найкращим чином пояснити явище так званого коаліційного президенціалізму, тобто здатності президентів створювати й ефективно підтримувати коаліції у прем'єр-президентських системах. Якщо перша хвиля дослідників президентських систем, підкреслювала небезпеки президентської влади, що впливали з подвійної легітимності (незалежних виборів президента й парламенту) та потенційного конфлікту гілок влади, особливо в умовах молодих та нестійких демократій, то наступні дослідники значною мірою переглянули критичну позицію. Наприклад, Скот Мейнворинг підкреслив, що головна загроза криється не у самому президенціалізмі як такому, а у його неефективній комбінації з фрагментованими багатопартійними асамблеями, в яких президенти не мають власної більшості².

Останні дослідження демонструють, що прем'єр-президентська модифікація президенціалізму саме завдяки відносній незалежності президента від партій та незалежній легітимності має здатність формувати й підтримувати коаліційне будівництво та кооперацію партійних гравців, тобто працювати у логіці парламентської, а не президентської системи, де президент виступає більш ефективним форматором коаліції, ніж лідери партійних фракцій. Ця модель у сучасній літературі отримала назву коаліційного президенціалізму, де президент може ефективно формувати коаліцію

¹ Weber Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. – Berkeley, CA: University of California Press, 1978

² Mainwaring Scott. *Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination // Comparative Political Studies*. – 1993. – 26(2). – P. 198–228.

завдяки своїй незалежній позиції у системі та наявності загальнонародного мандату¹. Специфіка політичного режиму України після Євромайдану полягає у тому, що у нас коаліційний президентіалізм породжується саме особливостями політичної конкуренції у системі неопатримоніальної демократії, тобто неформальним впливом президента на партійні фракції та депутатський корпус загалом.

Відповідно, для ефективної реалізації політики реформ, президент Петро Порошенко повинен подолати фрагментовану багатопартійність асамблеї та компенсувати відсутність потужної президентської партії, яка б завойовувала відносну більшість голосів. Головним питанням при цьому є перетворення прем'єра зі свого конкурента на свого як мінімум союзника, а як максимум – партійного соратника, який на правах молодшого партнера входить до піраміди президентської влади, а також контроль прокуратури та судової системи.

Для реалізації цього завдання можна виділити три елементи стратегії П. Порошенка, які він послідовно реалізує після свого обрання в травні 2014 року:

1. *Побудова широкої президентської партії, здатної завойовувати як мінімум відносну більшість на виборах.*

Стратегія побудови президентської партії ґрунтується на патронажі і клієнтелізмі, включенні в клієнтарно-патронажну мережу президента впливових регіональних бізнесменів, здатних фінансувати розвиток місцевих партійних організацій.

Ключовим елементом розвитку президентської партії є поглинання інших політичних партій і мереж. У кінці серпня 2015 року БПП «Солідарність» де-факто поглинула «УДАР» Віталія Кличка, а партія «Народний фронт Арсенія Яценюка» відмовилася від участі в місцевих виборах у жовтні 2015 року, координуючи висунання кандидатів з БПП «Солідарність». Багато в чому будівництво нової президентської партії нагадує спроби Леоніда Кучми створити пропрезидентський блок Злагода (1999) і ЗаЄдУ («За єдину Україну», 2002), аналогічні спроби Віктора Ющенка об'єднати дрібні політичні партії навколо «Нашої України», а також розвиток «Партії регіонів» через поглинання інших політичних проектів («Сильна Україна» Тігіпка і т. д.).

2. *Контроль регіональних еліт, деякі з яких розглядають свої області як патримоніальні во-*

лодіння (вотчини) і навіть мають власні парамілітарні сили.

Важливим аспектом конституційної реформи і політики децентралізації президента Петра Порошенка є створення інституту представників президента в регіонах – префектів, основним завданням яких є контроль місцевих регіональних баронів і впливових регіональних кланів. Інтеграція регіональних еліт у сферу президентського впливу здійснюється також через патрунування розвитку регіональних партійних проектів, здатних зібрати й організувати представників місцевого самоврядування в партійні структури, орієнтовані на президента (наприклад, партію «Наш край», що ввібрала у себе багатьох членів «Партії регіонів», які відкрито не могли вступити в Блок Петра Порошенка). Ці регіональні проекти прагнуть завоювати відносну більшість у місцевих радах, брати участь у формуванні їх керівних і виконавчих органів, роль яких значно зростає після реалізації реформи з децентралізації та передачі значних повноважень на місця.

3. *Обмеження впливу олігархів на політику через підрив їхньої ресурсної економічної бази впливу.*

Ключовим тут є конфлікт президента Петра Порошенка і впливового українського олігарха Ігоря Коломойського, одного з небагатьох олігархів, які підтримали Євромайдан і якого після цього було призначено губернатором Дніпропетровської області. У протистоянні з Коломойським Порошенко спирається на силовий ресурс державної машини, насамперед прокуратури, яка використовується для порушення кримінальних справ проти близьких до Коломойського топ-менеджерів.

Поступове відсунення Коломойського від джерел ренти в державних корпораціях істотно підрвало його економічний вплив, але не підрвало вплив політичний, який ґрунтується на контролі одного з провідних телеканалів «1+1» і активному інвестуванні у розвиток власних політичних проектів – крім партії УКРОП («Українське об'єднання патріотів») він також розвиває паралельний регіональний політичний проект партії «Відродження», куди включаються багато представників місцевих еліт, пов'язаних з Коломойським, і яка, як і партія «Наш край», також орієнтована на колишніх виборців «Партії регіонів» на сході та півдні країни.

Таким чином, результатом пост-Майданного революційного реформатування суперпрезидентського режиму Віктора Януковича стало формування в 2014–2015 роках неопатримоніальної демократії, що ґрунтується на поєднанні формальної та неформальної конкуренції різних клієнтарно-патронажних мереж за захоплення позицій

¹ Chaisty Paul, & Nic Cheeseman Timothy J. Power. Rethinking the 'Presidentialism Debate': Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-regional Perspective // *Democratization*. – 2014. – 21(1). – P. 72–94.

генерування ренти у сфері державного управління та контролю основних галузей економіки.

Природа української політичної системи залишається орієнтованою не на виробництво «загального блага», а на неопатримоніальні практики рентоотримання та «захоплення держави». Зворотним боком плюралізму української політичної системи є дисфункціональність формальних конституційних механізмів, що періодично призводить систему до стану «глухого кута» та неминучості революційної зміни режиму.

Стратегія українських політичних акторів, починаючи з політичної реформи 2004 р., полягала в нейтралізації негативних ефектів «персонального» правління (personal rulership) та інституціоналізації формальної політичної конкуренції за допомогою партійно-політичних машин (як субститутів політичних партій) – ПР, БЮТ, НУНС, БПП «Солідарність», – що гарантували за будь-яких умов відтворення політико-економічного капіталу, а не його постійний перерозподіл або навіть експропріацію. Саме слабкість власних партійних інститутів завжди була «ахіллесовою п'ятою» українських президентів, що були вимушені компенсувати це використанням стратегії кооптації зі «співправителем», тобто залучати прем'єра з альтернативних політичних холдингів (Лазаренко, Марчук і Ющенко при Кучмі, Тимошенко і Янукович при Ющенку, Яценюк при Порошенкові).

Політико-режимний розвиток України після 2004 року може в довгостроковій перспективі розглядатися в межах більш широкого маятникоподібного коливання від суперпрезидентської республіки до прем'єр-президентської, що неминуче передбачає зворотний рух у бік контрреформи, тобто реставрації суперпрезидентського правління. Досвід українського політичного розвитку демонструє, що конституційні правила в неопатримоніальному середовищі, як правило, зберігаються лише в межах одного електорального циклу. Проблема переобрання виникає в межах будь-якої неопатримоніальної системи й вирішується за допомогою зміни конституційних правил гри, здатних забезпечити, на думку інкубантів, спадкоємність влади та збереження їхніх привілеїв.

Чи буде Петро Порошенко продовжувати інвестувати ресурси в розширення пропрезидентського коаліційного картелю з перспективою формування домінантної партії влади (стратегія **домінантно-партійного президентства**), або ж він спробує спертись на бюрократичний ресурс виконавчої вертикалі влади, і насамперед, на його силові елементи (стратегія **патронажно-бюрократичного президентства**)? Чи буде він надавати

перевагу одній із зазначених стратегій, чи буде комбінувати обидві? Від цього залежить і вибір сценарію подальшої політико-режимної еволюції неопатримоніальної демократії в Україні:

- 1) **«керована демократія»** і режим особистої влади на основі монополізації силової/фіскальної вертикалі держави і зигзагоподібне лавірування між інтересами основних фінансово-промислових груп, згорання інститутів парламентаризму та партійно-електоральної конкуренції як таких, що дестабілізують державу, утвердження виконавчої бюрократичної вертикалі на основі принципів особистої відданості та використання фіскально-силових структур та прокуратури для боротьби з конкурентами;
- 2) **частковий розподіл влади у «широкій коаліції»** на основі power-sharing і закріплення зон контролю над соціетальними та регіональними сегментами в правилах політичної гри (що в остаточному підсумку означатиме перехід до двопалатного парламенту та/або обрання президента в асамблеї);
- 3) **президентська система на основі домінантної партії**, що домагається завоювання більшості в більшості соціетальних сегментів, а не однієї якої-небудь найбільшої групи або регіону. Це робить можливим інкорпорування до складу президентської партії рентоорієнтованих підприємців із залишків НФ, «Нашого краю», «Волі народу» та «Відродження» і, можливо, перехід до пропорційної виборчої системи з регіональними списками.

Отже, нова українська неопатримоніальна демократія сприяє створенню як формальних, так і неформальних перешкод і обмежень для розвитку суперпрезидентського режиму та створення режиму особистої влади (перш за все, завдяки прем'єр-президентській системі та впливу конкуренції кількох олігархічних клієнтарно-патронажних мереж на розподіл влади на національному та регіональному рівнях). Формальні і неформальні правила конкуренції неопатримоніальних акторів у прем'єр-президентській республіці ускладнюють «захоплення держави» представниками однієї олігархічної групи, як і монополізацію політичного простору одним політичним і економічним кланом.

Таким чином, «іронія демократії» в Україні полягає в тому, що виникнення демократії виявляється «побічним» продуктом політичної боротьби, наслідком зіткнення груп егоїстичних інтересів, які, дбаючи про власні цілі, змушені дотримуватись демократичних правил через інстинкт самозбереження.