



Галина Зеленько

Громадянське суспільство проти держави та фінансово-промислових груп: що змінилося після Революції Гідності?

У статті проаналізовано проблеми взаємодії громадянського суспільства України з фінансово-промисловими групами та державою після Революції Гідності. Автор робить висновок про те, що фінансово-промислові групи саботують реформи та усіляко послаблюють або дискредитують громадянське суспільство. Стаття досліджує причини низької інституційної спроможності громадянського суспільства та окреслює механізми посилення його впливу на українську політичну еліту та процес реформ.

Ключові слова: громадянське суспільство, фінансово-промислові групи, інституційна спроможність громадського суспільства.

The article studies the problematic interaction between Ukraine's civil society, financial-business groups and the state after the Revolution of Dignity. The author argues that financial business interests sabotage reforms and take measures to weaken or discredit civil society. The article studies the factors of civil society's weak institutional capacity and proposes some mechanisms to increase its influence on Ukraine's political elites and the process of reforms.

Keywords: civil society, financial-business groups, political matrix of civil society, civil society institutional capacity.

У суспільних науках існує ряд підходів і визначень феномену «громадянське суспільство». Проте усі дослідники в цілому сходяться на думці, що, по-перше, громадянське суспільство – це певний (зазвичай високий) рівень розвитку суспільства, якому, за визначенням А. Колодій, притаманна розвинена система інститутів і взаємодії й стосується він усієї нерозчленованої позаполітичної чи позадержавної сфери суспільного життя¹. Проте його якість виявляється насамперед через взаємодію з державою. Однак якщо у країнах сталої демократії процес становлення громадянського суспільства відбувався синхронно з процесами демократизації – через формування буржуазії як класу, поступове розширення форм політичної участі і суспільної самоорганізації, то в країнах молоді демократії, які переходять від авторитаризму, становлення громадянського суспільства, по суті, є процесом «відвойовування» суспіль-

ством сфер компетенції у держави. Причому держава загалом «ділиться» власними компетенціями у сферах, які є найбільш обтяжливими для неї і найменш привабливими з точки зору прибутків напрямами соціально-економічної сфери, але дуже неохоче «допускає» громадянське суспільство туди, де формуються правила гри.

Підміна державно-владних відносин неформалізованими громадянськими стосунками спричиняє розвиток «квазігромадянського суспільства», яке перебирає на себе значну частину державно-владних функцій і стає конкурентом громадянського суспільства. В Україні таке «квазігромадянське суспільство» представлене, на мій погляд, фінансово-промисловими групами (ФПГ), що загалом не відрізняються від класичної теоретичної моделі «нормального» громадянського суспільства. Проте відмінність полягає в тому, що нормальне громадянське суспільство завжди взаємодіє з державою через легітимні канали, тоді як «квазігромадянське» – навпаки.

¹ Основи демократії: Підручник для студ. вищих навчальних закладів / За заг. ред. А. Ф. Колодій. – Вид. 3-тє, оновл. і доповн. – Львів, 2009. – С. 152.

В результаті поряд з офіційною постає «тіньова» держава, зазвичай заснована на корупції, яка обслуговує неструктуровані чи структуровані нелегально спільноти людей в обмін на відповідні послуги. Таке співвідношення держави, громадянського і «квазігромадянського» суспільств й означає формування в Україні специфічного політичного режиму, відомого як неопатримоніалізм. У зазначеній тріаді домінуючу роль все ще відіграє останнє – представлене ФПГ, які через низку причин змогли поступово сконцентрувати у своїх руках основні виробничі ресурси, а згодом монополізувати і політичну сферу (феномен «захоплення» держави).

З огляду на характер політичного режиму, розвиток повноцінного громадянського суспільства в Україні можливий через формування повноцінної «політичної матриці» – певної конфігурації базових політичних інститутів, які б створювали ефективні канали впливу громадянського суспільства на органи державної влади, і забезпечували доступ суспільства до формування державної політики¹. Йдеться про набір політичних інститутів, які є стандартними для будь-якої моделі демократії, але водночас мають власне специфічне втілення у країнах, де вони запроваджуються. Звісно, застосування подібного інструментарію опосередковується національними особливостями країни – рівнем розвитку політичної свідомості та політичної культури, національним менталітетом тощо. Однак запровадження елементарних механізмів «включення» суспільства здатне «підтягнути» його у своєму розвитку.

Безумовно, Революція Гідності створила сильний імпульс для трансформації політичного режиму. Так, перехід до парламентської республіки створив інституційні умови для посилення політичної конкуренції. Тим самим розширивши коло політичних акторів, залучених до формування політичних рішень, що гіпотетично створювало умови для демонополізації політичної системи.

Динаміка інституціоналізації громадянського суспільства після Революції Гідності, що базується на даних Державної служби статистики без урахування Криму і території проведення АТО, засвідчує зростання кількості громадських організацій: на 1 вересня 2014 р. в Україні зареєстровано 74 260 громадських організацій, на 1 вересня

2015 р. – 67 866 ГО, на 1 вересня 2016 р. – 74 102, на 1 вересня 2017 р. – 77 129 ГО².

Натомість за даними Інституту соціології НАН України, 80 % українців не є членами жодної громадської організації. Тобто кількість членів громадських організацій змінилося мало. Проте неможливо не помітити, що громадські організації є одними з основних лідерів суспільної довіри. За даними Центру Разумкова (листопад 2016 р.), волонтерським організаціям довіряли майже 66 % громадян, тоді як громадським організаціям – майже 52 %³.

Громадянське суспільство проти фінансово-промислових груп: хто кого? Відповідаючи на це запитання, слід враховувати, що ми маємо слабе громадянське суспільство у кланово-олігархічному (неопатримоніальному) політичному режимі. І біда в тому, що громадянське суспільство не може лишатися осторонь цього явища. Про що йдеться? Так, в Україні, згідно законодавства, при усіх органах державної влади та державних підприємствах створюються громадські ради (ця практика була запроваджена ще 2012 р.), які, хоча й мають консультативно-дорадчу функцію, – є інструментом впливу громадянського суспільства.

Проте на практиці громадські ради часто стають «кишеньковими». Механізм їх створення описав В. Петровський⁴. «Громадські ради формуються відповідно до Постанови Кабміну № 996 від 3.11.2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» зі змінами і доповненнями, затверджені постановою № 234 від 8.04.2015 р. і «Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації». Цією постановою Кабмін завдяки обмеженню чисельності громадських рад у складі 35 осіб легалізував, на думку В. Петровського, процес створення «кишенькових» громадських рад, які фактично захищають олігархічно-корупційні інтереси виконавчих орга-

² Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання. Державна служба статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

³ Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : аналіт. доповідь / [Яблонський В. М., Балакірева О. М. та ін.] ; за заг. ред. О. Корнієвського. – К.: НІСД, 2017. – 56 с.

⁴ Петровський В. Кишенькова громадська для органів влади // Дзеркало тижня. – 15 квітня 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dt.ua/SOCIUM/kishenkova-gromadskist-dlya-organiv-vladi-239761_.html.

¹ Детальніше див.: Зеленько Г. І. «Політична матриця» громадянського суспільства на прикладі України та країн Вишеградської групи / Монографія. – К.: Знання України, 2007. – 336 с.

нів, принагідно вирішуючи власні проблеми. Саме на цьому й побудовано схеми, суть яких у тому, що внаслідок штучного заведення на установчі збори необхідної кількості «ручних» організацій або ж банального «договорняка», при голосуванні більшістю за межі квотної чисельності виштовхуються всі або майже всі організації, які готові працювати для держави і суспільства, але з якихось причин є незручними для міністерства. Натомість до складу громадської ради вводяться 35 членів, які завжди підтримають «необхідну політику» відповідних органів виконавчої влади. Подальша діяльність такої громадської ради, на думку В. Петровського, вже не має ніякого значення. Всі питання її легітимний голова вирішить з органом влади, при якому її обрано, так, як «потрібно». Тому «головне за узаконеною постановою Кабміну схемою – обрати потрібний склад громадської ради, який обирає потрібного голову. Тим самим будь-яка діяльність конкретного органу влади (законна, незаконна, з ознаками корупції, порушень чинного законодавства тощо) освячена “громадськістю”, а отже, законно захищена. Зрозуміло, що голова громадської ради та члени її правління, незалежно від того, працює вона чи ні, мають можливість вирішувати й власні питання, контролюючи, принаймні на папері, роботу органу виконавчої влади, але фактично будучи не його контролером, а партнером»¹. Тобто створення громадських рад може стати формою самолегітимізації політичного режиму, коли за рахунок імітації залучення створюється видимість врахування думки громадськості.

Тому наразі в Україні спостерігається жорстка боротьба між ФПГ, які саботують реформи, і громадянським суспільством, яке й надалі відвойовує сфери компетенції для себе. ФПГ застосовують розгалужену систему методів, спрямованих на нівелювання (дискредитацію) всього, що заважає їх функціонуванню. Найпотужніша кампанія з дискредитації розгорнулася навколо діяльності антикорупційних громадських організацій і дискредитації т. зв. «грантоїдів». На думку В. Степаненка, це кліше було активно взято на озброєння провладними критиками громадянського суспільства. Хоча вперше це слово було вжите журналістом не лише щодо існуючої практики нецільового використання грантів іноземних донорських організацій чи статутних коштів громадських організацій, а й щодо можновладців як «найбільших грантоїдів», які доволі часто в українській новітній політичній історії витрачали кошти міжнародних кре-

дитів не за їх призначенням. Тобто у тезі про «грантоїдство» йшлося радше про деформований з точки зору нормативних правових уявлень інституціональний корупційний клімат самого суспільства і держави².

В Україні було зроблено спробу запровадити електронне декларування не лише для державних посадовців, але й для представників громадських організацій, які займаються антикорупційною діяльністю. Сама по собі ідея не має нічого надзвичайного і логіка цього зрозуміла – «якщо ви такі чесні і слідкуєте за чесністю інших, то чому б вам не показати ваші статки». Але ця ідея викликала неабиякий спротив у суспільстві. І цей спротив зрозумілий, оскільки базується на тотальній недовірі до органів державної влади і контролюючих інстанцій. Адже подібна інформація може використовуватися вибірково і стати інструментом боротьби проти атикорупціонерів.

Водночас слід визнати й той факт, що антикорупціонери самі дають підстави для подібних акцій. Адже як можна пояснити наявність елітних квартир у центрі столиці вартістю у сотні тисяч доларів, наприклад, у антикорупціонерів, які користуються беззаперечним авторитетом на Заході – С. Заліщук чи С. Лещенка – доволі молодих людей, які ніколи не займалися бізнесом?

Крім того, часто під виглядом громадських організацій ховається бізнес. Громадські організації є основними політичними лобістами. Поширеним явищем є створення «кишенькових» благодійних фондів при державних структурах, правоохоронних органах тощо для перерахування корупційних платежів. Наприклад, громадські антикорупційні організації м. Києва в рамках проекту «Приховані інтереси» знайшли близько 600 структур, які належать 120 депутатам Київради та 45 найвищим посадовцям міської та районних держадміністрацій, куди (у число 600) входять також 96 громадських організацій і 34 благодійні. Такі організації дозволяють також виявити зв'язки між депутатами..., які можуть надавати один одному корупційні послуги»³.

Цікавою є й траєкторія кар'єрних переміщень керівників волонтерських організацій чи лідерів Революції Гідності. Логічно, що ці люди, намагаючись реалізувати власні політичні ідеї, стають політиками. Однак зазвичай вони йдуть шляхом

² Степаненко В. Громадянське суспільство: дискурси і практики. – К.: Інститут соціології НАН України, 2015. – С. 250.

³ Голуб А. Від прозорості до контролю. – 13 лютого 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Economics/185040>.

¹ Там само.

найменшого спротиву, тобто не працюють над розбудовою власної партійної структури – це дорого, дорого і не гарантує проходження до парламенту. Такі політичні проекти під силу тільки ФПГ. Громадські активісти погоджуються на співпрацю з уже відомими політичними брэндами, діючи за логікою «потрапимо у владу, а там розберемося», або ж ідуть на співпрацю з ФПГ і працюють у межах правил гри, запропонованих ФПГ. Подібна конвергенція зазвичай обертається тим, що нібито прогресивні і цілком здорові ідеї громадськості використовуються ФПГ у своїх інтересах, стаючи засобом досягнення їх мети. І проблема в тому, що у суспільствах з украй низьким рівнем життя нематеріальні ідеї рідко домінують над матеріальними. Звідси й голосування «за гречку», за побудовану дорогу чи дитячий майданчик або ж за відвертих популістів.

У вітчизняному експертному середовищі часом можна почути, що реформи в Україні не відбулися, ми згаяли час. Складно погодитися з таким твердженням, оскільки прийнято ряд законів, що ще три роки тому здавалися неможливими. Зокрема електронне декларування для держслужбовців, відкриття реєстрів власників підприємств, запровадження державного фінансування політичних партій тощо. Якісно змінилося й саме суспільство. Однак подібні нововведення не стали системними. Але ж якщо інституційні зміни не запроваджуються системно, вони не змінюють «політичну матрицю», яка продовжує відтворювати попередні політичні практики, тому зберігається загроза вихолощення нововведень звичними практиками. Наприклад, без пропорційної виборчої системи з відкритими виборчими списками не матиме належного ефекту механізм державного фінансування партій. Поки що цей закон лише полегшує фінансове навантаження на ФПГ, які політичні партії, як і раніше, використовують як інструменти досягнення власних політичних інтересів. Тобто не враховуючи причинно-наслідкових зв'язків, громадянське суспільство потрапляє в так звані «інституційні пастки», зокрема, погоджуючись на наявні правила гри, вихолощує власну сутність.

На що насамперед варто спрямовувати зусилля громадянському суспільству? На мій погляд, принципово важливою для держави є зміна механізмів інкорпорації політичного класу, що дала б можливість запустити соціальні ліфти. Адже в Україні через відсутність повноцінних механізмів електорального відбору жоден базовий політичний інститут не виконує своїх функцій на-

лежним чином. Наслідком є деформація усього державного організму і правил гри, які поширюються й на громадянське суспільство.

Крім того, слід працювати над виконанням уже змінених правил, зокрема елементарної політичної конкуренції, повноцінного кадрового відбору на посади, які заміщуються в результаті відкритих конкурсів. Адже в Україні чи не найбільшою проблемою є проблема нормозастосування. Україна потребує у першу чергу інституціоналізації влади. Саме влада має бути поставлена в певні рамки чітких компетенцій і сфер відповідальності, починаючи від Закону про імпічмент, врегулювання статусу парламентської опозиції, закінчуючи елементарною підзвітністю і політичною відповідальністю місцевих посадовців.

Ще один аспект, на який слід звернути увагу: в Україні чи не найчастіше вживаним словом є «олігархи», натомість у вимогах змін громадяни апелюють виключно до держави. Подібний патерналізм, який є наслідком радянської системи, фактично відводить увагу від кореня проблеми. Адже в Україні держава є продовженням влади ФПГ, у першу чергу їх агентом і захисником. Відповідно, апелюючи тільки до держави, громадянське суспільство виводить за межі відповідальності ключових політичних акторів (а фактично, основних ворогів громадянського суспільства) ФПГ, які найбільше не зацікавлені ні у розвитку громадянського суспільства, ні у формуванні правил гри, заснованих на політичній конкуренції. Тому громадянському суспільству слід апелювати, поряд з президентом і парламентом, саме до олігархів, які є основними споживачами наявної вкрай деформованої інституційної системи.

Взагалі після Євромайдану було проігноровано одну з вимог Євромайдану, що достеменно представники влади не пояснили, але яка, на мою думку, докорінно змінила хід подій останніх років. Так, однією з вимог протестувальників було не тільки повернення до парламентської республіки, а й запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками (така виборча система запроваджувалася країнами Північної Європи на початку ХХ ст., країнами ЦСЄ в 1990-х рр., адже вона є інструментом прискорення процесів оновлення політичного класу, політичного структурування і політичної відповідальності парламенту). І якщо до парламентської республіки Україна таки повернулася, то виборча система залишилася інструментом відтворення влади ФПГ. Так, мажоритарна складова була інструментом, який давав можливість масово скупити голоси

виборців у мажоритарних округах, а в парламенті досягати «потрібних» результатів голосувань саме за рахунок мажоритарників. Крім того, ця виборча система уможливила формування системи «превентивних заходів», які дозволяли ще на етапі виборчої кампанії з високою вірогідністю отримати бажаний результат. Це досягалося за рахунок «вистискання» потенційних опонентів бажаних кандидатів через формальні причини (неправильно складена декларація, оформлені документи), відсутність адекватної реакції територіальних виборчих комісій на скарги, відхилення судами позовних заяв на порушення прав потенційних опонентів «потрібних кандидатів», ігнорування компетентними органами масових порушень виборчого процесу, формування «правильних» складів виборчих комісій і т. ін. Ці «переваги» виборчої системи активно експлуатувалися й постмайданними політичними силами. Тим самим громадянське суспільство виявилось на узбіччі політичних процесів, оскільки не був запроваджений один з найефективніших інструментів впливу на державу – пропорційна виборча система з т. зв. «відкритими списками».

Крім того, (цей факт також лишився непоміченим!) в Україні зберегли п'ятирічний термін каденції парламенту. Тоді як для парламентських республік важлива часта ротація парламенту, який у парламентських республіках зазвичай обирається

раз на чотири роки. Це призводить до швидшого оновлення політичного класу. Такий, по суті, масовий обман суспільства з виборчою системою і терміном каденції парламенту законсервував владу ФПГ. Незважаючи на істотне оновлення парламенту (більше 300 нових облич), лідери Революції Гідності не склали критичну масу реформаторів у парламенті. Він залишився місцем лобювання у першу чергу бізнесових інтересів, найбільш корумпованим органом, де продаються не тільки депутатські запити, а й цілі законопроекти. На фоні ж спаду громадянської активності, що цілком природно з огляду на циклічність суспільної активності, подібний стан речей призвів до істотного зниження динаміки реформ, посилення блокади реформ з боку ФПГ. Реалії України поки що такі, що громадянське суспільство спричинило процес деінституціоналізації пострадянської системи, однак його потенціалу явно не вистачає на творення нової реальності.

Невідповідність механізмів інкорпорації політичного класу суспільним запитам посилює запит на неконвенційні форми політичної участі (яскравий приклад – «сміттєва люстрація»). Найнебезпечніше у цьому всьому – наростаюча суспільна напруга, яка, не маючи ефективних каналів виходу, рано чи пізно знайде вихід у радикальних проявах, порівняно з якими «сміттєва люстрація» може виявитися дитячою забавкою.