

Кушнарьов І. В., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

НЕФОРМАЛЬНА ПІДРИВНА ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ЯК ХАРАКТЕРИСТИКА УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджується еволюція, форми неформальних інститутів політики деструктивного різновиду в Україні. Доведено, що на різних етапах розвитку незалежної України неформальний політичний інституційний простір був визначальним у формуванні політичного ландшафту. Констатовано, що значний вплив неформальних політичних інститутів на політику України зумовив появу інституційних дефектів в інфраструктурі політичного управління країною. Проаналізовані процеси модифікації клієнтських мереж за президентства Л. Кучми, В. Ющенко, В. Януковича. Висловлені міркування щодо змін у структурі, інтенсивності неформальної політики в Україні після Революції гідності. Досліджено особливості існуючого в Україні державно-політичного порядку, інституційними характеристиками якого визначено клієнтизм, клановість, кронізм, патронажні відносини тощо. Означено основні прояви непотизму, кронізму і под. в українській політиці. З'ясовано чинники, які уможливають руйнівну дію неформальних підривних інститутів в Україні: відсутність сконструйованої інституційно розвиненої державної архітектури; хаотичність процесів політичної інституціалізації; спрямованість політичної системи не на продукування загальносуспільних благ, а на практики рентоотримання та “захоплення держави”; схильність керівної еліти до вирішення питань за допомогою неформальних інститутів і практик; незначна підконтрольність процесів відтворення влади українському суспільству та ін. Висловлено гіпотезу, що шлях виходу зі ситуації засилля неформальних деструктивних інститутів у вітчизняній політиці лежить у площині політичної культури, а саме формування такого ціннісного світогляду (аксіосфери), який заперечує прийнятність використання інструментів руйнівної інституціалізації у розбудові державності на засадах демократії.

Ключові слова: Україна, неформальні інститути, неформальна підривна інституціалізація, корупція, непотизм, клієнтизм, клановість.

Україна відноситься до групи держав демократичного транзиту. Їх характерною особливістю є те, що неформальний політичний інституційний простір є визначальним у формуванні параметрів політичного процесу. Серед сутнісних характеристик такого типу держав є «засилля недієспроможних неформальних інститутів, що ховаються за фасадами формальних» [5, с. 9]. З проголошенням незалежності України старі радянські формальні інститути поступово витіснялися не лише новими формальними, але й неформальними підривними інститутами. Ці руйнівні інститути (корупція, непотизм, клієнтизм, клановість і под.) закріплювалися в умовах зниження соціального попиту на законність і правопорядок, деформації принципу верховенства права. Наша держава потрапила до «пастки гібридності» [9], позаяк формальні правила фактично підірвані неформальними. В Україні відбулося встановлення неопатримоніального державно-політичного порядку, невід'ємними інституційними особливостями якого є клієнтелізм і патронажні відносини, персоналізація влади тощо [5, с. 10].

Ці процеси потребують глибокого наукового аналізу задля конструювання оптимальних механізмів протидії неформальним деструктивним інститутам політики. Низка вітчизняних авторів стоять біля витоків цього напрямку досліджень політичної науки: Г. Зеленько, Г. Кліпкова, О. Крисенко, Ю. Мацієвський, О. Рибій, М. Розумний, О. Стойко, О. Фісун та ін.

Розглянемо, як еволюціонували неформальні підривні інститути у незалежній Україні. Приватизаційні процеси 1990-х років призвели до створення привілейованої групи осіб, котрі отримали неконтрольований доступ до суспільних ресурсів, ліцензій, пільг тощо. Це стало важелем формування вузького прошарку фінансової олігархії, котрий веде жорстоку боротьбу за домінування на полі української політики [15, с. 143]. «Основа підтримки Президента Л. Кучми була побудована радше на таких практиках, як неприхована корупція, клієнтелізм та патронаж, ніж на міцній політичній базі» [18, с. 194]. Президентство Л. Кучми спиралося на розгалужену клієнтелістську мережу. Політична конкуренція між представниками старої партійної номенклатури

та новою промисловою елітою велася за доступ до каналів зв'язку з патроном – Л. Кучмою.

З президентством В. Ющенка пов'язувалися сподівання на повне переформатування політичних відносин у країні. За умови зміни еліт очікувалось встановлення нових, а по суті утвердження формальних правил гри. Ці очікування не виправдались, найперше через нерішучість глави держави у впровадженні реформ. Ще виступаючи на Майдані Незалежності 23.01.2005 р. новообраний глава держави В. Ющенко обіцяв рішучу протидію підривним неформальним інститутам, але саме за часів президентства В. Ющенка з'явилися нові означення – «куми», «любі друзі». Тут виявилася українська особливість корупції: вона не кланова (як, приміром, у більшості центральноазійських держав), а саме кумівська.

Збереження практики неформальних угод, клієнтелізму та корупції стало, на думку Ю. Мацієвського, однією з ключових перепон на шляху перетворення слабкої «дефектної» демократії на ліберальну в період президентства В. Ющенка» [9, с. 304]. Прикладом непотизму було призначення В. Ющенком у 2005 р. на посаду міністра культури та туризму О. Білозір, яка перебуває у відносинах кумівства з В. Ющенком. Протидією такому «своїзму» була висловлена громадська позиція на користь іншого кандидата на цю посаду, але вона була проігнорована В. Ющенком. Маркер «свій» переважив над характеристиками та чеснотами інших претендентів на високу державну посаду.

Апофеозом клієнтізму та непотизму в Україні було правління Януковича та «Сім'ї». Це особливо проявилось на прикладі олігархічного клану періоду президентства В. Януковича. Клієнтська мережа В. Януковича формувалася шляхом політичних, бізнесових і родинних зв'язків. Кадрові призначення були орієнтовані на вузьке коло клієнтів, а уряд формувалася за квотами окремих впливових угруповань Партії регіонів, наприклад, групи Фірташа, групи Ахметова, групи Литвина та ін. Конкуренція відбувалась вже не між різними політичними силами, а між різними групами впливу в самій Партії регіонів. У рекрутуванні політичних еліт чітко простежилися два критерії: «особиста лояльність і партійна належність» [9, с. 373]. Родинні зв'язки та особиста відданість патрону стали головними критеріями призначення на державну посаду.

Отже, моноцентрична (за Л. Кучми) клієнтська мережа перетворилася при В. Ющенку на двоцентричну (Президент, прем'єр-міністр) і знову стала моноцентричною за В. Януковича. Період до Революції гідності український політолог М. Розумний характеризує як «олігархічний консенсус, що був зруйнований на певному етапі свого розвитку спробою монополізації влади і ресурсів із боку оточення Януковича» [12, с. 86]. До важелів політико-адміністративного контролю не допускалися «чужі», не інкорпоровані до кланових середовищ елементи.

Загалом проблема кумівства в українській політиці є утрудненою для вивчення. Так, українська дослідниця-політолог О. Рибій після опрацювання великого масиву інформації про депутатський склад Верховної Ради України I-VII скликань виявила «18 пар родичів, зокрема, у стосунках батьки – діти перебували 13 пар, брати – сестри – 4 пари, у стосунках чоловік – дружина – 1 пара» [11, с. 43]. Дослідницею констатовано «неможливість точного аналізу, оскільки справа прослідкування родинних зв'язків є малоздійсненою, зокрема, через необхідність залучення додаткової інформації, доступ до якої є обмеженим, а також через можливість перебування в Раді родичів під різними прізвищами»; «здобутих даних виявилось недостатньо для формування висновку щодо рівня “кумівства” у Верховній Раді України» [11, с. 43]. Це ж питання досліджував і Ю. Мацієвський, який відзначив, що Верховна Рада VII скликання (2012–2014) вирізнялася потраплянням найбільшої кількості родичів. Дослідник виділив щонайменше 7 родинних кланів, 55-ть осіб були пов'язані між собою родинними зв'язками [9, с. 383]. Відзначимо, що у парламенті VIII скликання наприкінці 2014 року теж було обирано сімейні, родинні клани (брати М. і Д. Добкіни, подружжя Ю. та І. Луценків та ін.).

Звичайно ж, Революція гідності вплинула на «пришвидшення демократичного транзиту, зміцнення інститутів громадянського суспільства та формування національної самосвідомості», «засвідчила нові зсуви в суспільній свідомості, які, по суті, визначали цивілізаційний вибір України» [6, с. 37]. Водночас В. Кривошеїн констатує «злам кланово-олігархічної структури політичної влади» в ході подій 2013–2014 [6, с. 37]. Ми не можемо у повній мірі погодитися з цим твердженням, вважаючи що такий тип системи зберігається за зміни ключових персоналій.

Хоч під час Революції гідності українці були стійкими у вимогах змін, але за короткий постреволуційний час досягнення революції стикнулися зі системними проблемами управління. Рівень впливу підривних неформальних інститутів не зменшується, а серед перешкод на шляху до реформування залишається «зосередження влади в руках вузького кола заможних бізнес-груп та їхніх партнерів» [8]. Аналізуючи один із неформальних підривних інститутів, а саме непотизм,

О. Сахань висловила авторську позицію, що ситуація зі засиллям непотизму в українській політиці не тільки не змінилася після Революції гідності, але й погіршилася [14, с. 289]. З цією думкою складно як погодитися, так і спростувати без відповідних емпіричних досліджень.

Водночас ще одна українська дослідниця, О. Олійник, теж доводить, що з обранням на посаду президента П. Порошенка проблема непотизму в Україні тільки погіршилась, бо його кадрова політика характеризується намаганнями призначити на ключові державні посади за принципом знайомства й особистої відданості своїх «любих друзів», які не завжди володіють необхідною кваліфікацією, мають належну мотивацію та моральні характеристики, проте лобіюють бізнесові інтереси свого керівника. Тобто, О. Олійник уважає, що сьогодні в Україні застосовуються дискримінаційні техніки щодо інших претендентів під час добору кадрів на керівні посади [10, с. 4]. Цю думку розвиває дослідниця І. Діденко, на переконання якої в Україні, використовуючи пільги, переваги та привілеї службового становища, посадовці мають можливість перевищувати свої повноваження, зловживати ними задля власних потреб, в інтересах родичів, членів сімей, третіх осіб [2, с. 103]. Створюючи династичні зв'язки в органах влади, чиновники забезпечують собі надійну підтримку для задоволення власних інтересів.

Ми у повній мірі погоджуємося з О. Фісуном, який в аналізі постреволюційних змін, констатує зростання демократичності та відкритості політичної системи, водночас вказує, що: «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» [16, с. 9].

Тенденцію до непотизму демонструють всі сегменти українського політикуму. Українська дослідниця Г. Грабіна доводить, що «“родинні зв'язки” представників українського соціуму влади виступають в якості своєрідного “амортизатора” боротьби різних груп за політичний ресурс. Співучасть у контролі над ключовими підприємствами та навіть галузями економіки, взаємні інвестиції до різноманітних (іноді – полярних) політичних проєктів, наявність “власних” фракцій у парламенті різних скликань дає можливість представникам правлячого класу комфортно почуватися незалежно від того, в якому з таборів вони наразі перебувають – у провладному чи опозиційному» [1, с. 58]. Дослідниця доводить збереження за роки незалежності трендів непотизму, патерналізму та станової замкненості [1, с. 60].

Українське законодавство у дусі демократизації законодавчо закріпило норми, спрямовані на запобігання непотизму, але це не вирішило проблему. Причину, видається, слушно підмітив М. Розумний, який стверджує: «Україна значною мірою має архаїчну соціальну організацію, побудовану на неформальних клієнтелах, неписаних правилах, корупції, тіньовій економіці. Наше суспільство не має достатнього досвіду та компетентності для того, щоб у ньому надійно функціонували механізми представницької демократії» [12, с. 16].

Видання «The Economist» у 2016 р. склало рейтинг кумівства, у якому Україна зайняла 5-е місце у світі [17]. В основі дослідження було з'ясування, наскільки тісно успішні підприємці пов'язані з державними структурами та дотичні до розвитку «кумівського капіталізму» (англ. *crony capitalism*). Українські дослідниці-політологи Л. Дорош і О. Івасечко наголошують, що у державах із клановою економікою «успіх у бізнесі залежить від особистих зв'язків бізнесменів із державними чиновниками» [3, с. 13]. Модель сучасної української еліти є кланово-олігархічною [15, с. 141].

Функціонування неформальних політичних інститутів у вітчизняному політичному процесі призводить до звуження публічного простору, ускладнення циркуляції еліт і створення ситуації монополії на політичному ринку [7, с. 58]. Водночас є розуміння, що для політичної модернізації України необхідне належне інституційне забезпечення функціонування демократії, за якого було б мінімізовано руйнівний вплив підривних неформальних інститутів. Якщо зроблено вибір на користь модернізації за європейською моделлю розвитку, то це передбачає недекларативну послідовну протидію різноманітним неформальним підривним інститутам.

В умовах курсу України на євроінтеграцію неприйнятною є ситуація, за якої неформальний підривний інститут корупції фактично став соціально легітимним явищем; як результат невисокої антикорупційної політико-правової культури населення зберігається високий рівень толерування корупції, особливо на побутовому рівні (т. зв. корупційний прагматизм). Якщо звернутися

до Індексу сприйняття корупції, який визначає щороку Transparency International, то за останніми даними (за 2017 р.) Україна зайняла лише 134-е місце у світі з 30 балами зі 100-а можливих. Поступ у боротьбі з корупцією в Україні не можна оцінювати схвально, навіть не зважаючи на створення нових антикорупційних установ (особливо на тлі конфліктів навколо антикорупційних структур в Україні, які розгорнулися наприкінці 2017 р., а також активних дебатів про потребу окремого антикорупційного суду).

Існуючий в Україні варіант демократії (неопатримоніальна, за О. Фісуном) «ґрунтується на поєднанні формальної та неформальної конкуренції різних клієнтарно-патронажних мереж за захоплення позицій генерування ренти у сфері державного управління та контролю основних галузей економіки» [16, с. 12–13]. Значний вплив неформальних політичних інститутів на політику України зумовлює появу «інституційних дефектів в інфраструктурі політичного управління країною» [7, с. 58], позаяк звужується публічний простір, ускладнюється циркуляція еліт, монополізується політичний ринок.

Водночас існує розуміння, що для політичної модернізації України необхідне належне інституційне забезпечення функціонування демократії, за якого було б мінімізовано вплив підричних неформальних інститутів. Якщо зроблено вибір на користь модернізації за європейською моделлю розвитку, то це зобов'язує нашу державу до недекларативної послідовної протидії різноманітним неформальним підричним інститутам. Для конструктивної еволюції інституційної інфраструктури важливе якнайшвидше зменшення ролі на політичному ринку підричних неформальних інститутів. Цьому може запобігти інституціональне зміцнення держави, деконструкція неформальних інститутів.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновки щодо чинників, які уможливають широке поле для неформальних підричних інститутів в Україні:

- не сконструйована інституційно розвинена державна архітектура; «процеси політичної інституціоналізації в Україні відбуваються вкрай хаотично» [4, с. 156];

- політична система спрямована «не на виробництво “загального блага”, а на неопатримоніальні практики рентоотримання та “захоплення держави”» [16, с. 13]; керівна еліта схильна до вирішення питань за допомогою неформальних інститутів і практик;

- оновлення еліт відбувалося не стільки шляхом ротації, скільки шляхом репродукції [14, с. 287]; процес відтворення влади став практично непідконтрольним українському суспільству;

- відбулося злиття «влади й власності, у використанні в приватних інтересах функцій держави й у домінуванні патронажно-клієнтарних мереж у структуруванні політичного ринку» [5, с. 9];

- зберігається квазіпартійна система, при якій певні структури (клани, трайби, бізнес-групи та ін.) отримують політичне обрамлення, але не стають політичними партіями по суті [13, с. 60]. Партійні субститути створюються фінансово-промисловими групами, олігархічними структурами і под., що унеможливує політичну конкуренцію, найперше під час виборів. «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» [16, с. 10];

- приватні бізнес-інтереси та і державна політика є взаємопереплетеними: «бізнес інституціонально опосередковано контролює владу, а влада опосередковує розвиток дружніх (афільованих із владними елітами) бізнес-структур» [7, с. 61]. Вітчизняні фінансово-промислові політичні групи використовують владу задля контролю над фінансовими потоками та їхнім перерозподілом на власну користь [15, с. 141]. Складається враження «приватизації» держави кланово-корпоративними структурами. Рентоотримання стало мотивційним «двигуном політичної конкуренції» [16, с. 10].

- серед критеріїв добору кадрів на важливі державні та політичні посади велике значення продовжує мати «наявність родинних чи інших близьких зв'язків, спільних бізнес-інтересів, лобістської діяльності чи протекції у владних колах» [10, с. 2].

Укоріненість неформальних підричних інститутів в Україні засвідчує «недомодернізований характер держави, у якій неопатримоніальні практики не дають утвердитись раціонально-бюрократичній моделі організації державної влади» [9, с. 384]. Висловлюємо гіпотезу, що шлях виходу з цієї ситуації лежить у площині політичної культури. Найголовніші інструменти процесу мінімізації впливу підричних політичних інститутів, на нашу думку, лежать у площині формування такого ціннісного світогляду (аксіосфери), який заперечує прийнятність використання інструментів руйнівної інституціоналізації у розбудові державності на засадах демократії.

Бібліографічний список:

1. Грабіна Г. Політична еліта України як уособлення субкультури влади / Г. Грабіна // Грані. – 2016. – № 3 (131). – С. 55–61.
2. Діденко І. Непотизм, фаворитизм та кронізм як причини виникнення конфлікту інтересів / І. Діденко // Підприємництво господарство і право. – 2017. – № 8. – С. 103–106.
3. Дорош Л. Непотизм як політико-правова проблема українського державотворення / Л. Дорош, О. Івасечко // Humanitarian vision. – 2015. – Том 1. – № 1. – С. 13–20.
4. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь / за ред. Г. Зеленько. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. – 164 с.
5. Кліпкова Г. О. Дієспроможність державних інститутів: пострадянський аспект : автореф. дис. канд. політ. н. : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Ганна Олексіївна Кліпкова. – Х. : Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна, 2016. – 18 с.
6. Кривошеїн В. Вплив «Революції гідності» на політичну та правову культуру українського суспільства / В. Кривошеїн // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2016. – № 2 (29). – С. 37–58.
7. Крисенко О. Вплив неформальних інститутів на український політичний процес / О. Крисенко // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 4 (25). – С. 58–62.
8. Лаф Дж., Солоненко І. Чи здатна Україна на прорив у реформах? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-04-05-ukraine-reform-breakthrough-lough-sononenko-ukrainian-final.pdf>
9. Мацієвський Ю. У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014) / Ю. Мацієвський. – Чернівці : Книги-XXI, 2016. – 552 с.
10. Олійник О. Фаворитизм і кронізм як основні критерії кадрового добору політико-управлінської еліти в Україні / О. Олійник // Віче. – 2014. – № 20. – С. 2–5.
11. Рибій О. Характеристика депутатського складу Верховної Ради України I-VII скликань / О. Рибій // Магістеріум. Сер. «Політичні студії». – 2014. – № 58. – С. 39–44.
12. Розумний М. Виклики національного самовизначення / М. Розумний. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2016. – 196 с.
13. Сарбаш К. Специфіка гібридного політичного режиму: трансформаційні процеси в сучасній Україні / К. Сарбаш // Гілея. – 2014. – № 85. – С. 310–314.
14. Сахань О. (2016). Непотизм як деструктивна складова сучасної політичної культури України / О. Сахань // Вісн. Нац. ун-ту «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2016. – № 2 (29). – С. 286–293.
15. Трачук В. Політична еліта та політична модернізація / В. Трачук // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2008. – № 20. – С. 139–144.
16. Фісун О. Неформальні інститути та неопатримоніальна демократія в Україні / О. Фісун // Агора. – 2016. – № 17. – С. 12–13.
17. Comparing crony capitalism around the world. The Economist's crony-capitalism index. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/05/daily-chart-2>
18. Way L. Rapacious Individualism and Political Competition in Ukraine, 1992–2004 / L. Way // Communist and Post-Communist Studies. – 2005. – Vol. 38. – Iss. 2. – P. 191–205.

Kushnarov I. V., Informal subversive institutionalization as a characteristic of Ukrainian politics

The article studies the evolution and forms of the destructive type of informal institutions in Ukraine. It proves that at different development stages of independent Ukraine the informal political institutional space played a decisive role in shaping the political landscape and states that the significant influence of informal political institutions on the Ukrainian politics led to the emergence of institutional defects in the political governance infrastructure of the country. The author analyzes the processes of client networks' modification during the presidency of L. Kuchma, V. Yushchenko, V. Yanukovych, and expresses thoughts on the changes in the structure and intensity of informal politics in Ukraine after the Revolution of Dignity. The study investigates the peculiarities of the existing state-political order in Ukraine, which is determined by institutional characteristics such as clientism, clanism, cronyism, patronage relations etc. It defines the main manifestations of nepotism, cronyism etc. in the Ukrainian politics and the main factors, which allow the activity of informal subversive institutions in Ukraine. They include: lack of constructed, institutionally developed state architecture; chaotic processes of political institutionalization; the political system not being focused on the production of public goods, but on the practices of rent-seeking and "state capture"; propensity of the governing elite to solve issues using the informal institutions and practices; insignificant level of control over the power

reproduction processes by the Ukrainian society etc. The author hypothesized that the way out of the situation of informal destructive institutions' dominance in the domestic politics lies in the sphere of political culture, namely in formation of a value-oriented outlook (axiosphere), which denies the acceptability of using the instruments of subversive institutionalization in building the statehood on the democratic basis.

Key words: *Ukraine, informal institutions, informal subversive institutionalization, corruption, nepotism, clientism, clanism.*