

*Мілюкова А. О., ОНУ ім. І. І. Мечникова*

## **ЕТАПИ ТА ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПОЛІТИКО-ІНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ**

*В статті визначено і проаналізовано основні етапи політико-інституційних перетворень в Україні з моменту здобуття незалежності. Використовуючи інструментарій неоінституційного підходу, автор досліджує основні тенденції інституційної динаміки, що мають місце в процесі політичної трансформації України.*

Незавершеність процесу політичної трансформації, в якому вже не одне десятиліття знаходиться Україна, змушує науковців знову і знову ставити питання про причини і наслідки неефективних ре-

форм, неоднозначних (а часом і відверто двозначних) політичних рішень та половинчастих кроків ключових акторів політичного поля. Чому політичні інституції періодично піддаються реформуванню, а правила і процедури взаємодії – перегляду? Чому політичні актори постійно порушують попередні домовленості та чи існує в Україні шанс на встановлення дійсно демократичних інституцій та правил гри? Щоб зрозуміти, чому зміни інституційної структури в Україні відбуваються саме в такому напрямку, а також чому досі не знайдені ефективні шляхи реформування, необхідно узагальнити досвід політико-інституційних трансформацій та проаналізувати етапи інституційних перетворень в Україні. Необхідність проведення такого поетапного аналізу, розгляду основних тенденцій та визначення перспектив інституційної динаміки в Україні зумовлює актуальність даного дослідження.

Метою статті є визначення основних етапів трансформації української політико-інституційної структури та аналіз основних тенденцій інституційної динаміки, що мають місце в процесі політичної трансформації України.

Сучасні дослідження інституційних перетворень у перехідних суспільствах найчастіше стосуються форм і практик міжлітньої і міжінституційної взаємодії, співіснування формальних і неформальних інститутів в політиці. Окремі аспекти цієї проблематики знаходять своє відображення у роботах як вітчизняних авторів Ю. Мацієвського, Н. Паніної, О. Рибій, О. Фісуна, Ю. Чернецького, Г. Шипунова, М. Яковлева, Л. Ярошенко, так і зарубіжних дослідників Г. Александера, М. Афанасьєва, П. Бергера, В. Гельмана, М. Євдотєвої, М. Єлісеєва, М. Кармазіної, А. Круассана, В. Меркеля, Д. Москвіна, А. Олейника, В. Панова, С. Патрушева, В. Полтеровича, В. Радаєва, А. Хлопіна та ін. Втім, не дивлячись на існування значної кількості розробок, присвячених як узагальненню наявного досвіду функціонування інститутів у перехідних суспільствах, так і особливостям демократичних транзитів на пострадянському просторі, дослідження, які б ставили за мету визначення та аналіз основних етапів саме українських політико-інституційних перетворень, а також вивчення основних тенденцій інституційної динаміки в Україні практично відсутні. Проте у порівнянні з іншими пострадянськими перехідними суспільствами, український варіант транзиту має суттєві відмінності і вимагає детального розгляду, оскільки траєкторія трансформацій інституційної структури та політичного режиму має тут зигзагоподібний характер, про що свідчать відхилення та зупинки, більш виражені, ніж в інших державах [5; 7]. Політичні перетворення в Україні під час

трансформації неодноразово піддавалися спробам періодизації [2; 6], хоча на разі жодна з таких спроб не ґрунтується на врахуванні особливостей розвитку інституційної системи суспільства. З метою заповнення цієї теоретичної лакуни автор пропонує виділяти такі етапи політико-інституційних перетворень та їх часові межі:

1) Інституційна трансформація та становлення нової інституційної системи 1991-1994 рр.

2) Структурування інституційної системи демократії обмеженого доступу 1994-2004 рр.

3) Інституційна криза і спроба другої інституційної трансформації 2004-2010 рр.

4) Формування інституційної структури закритої демократії 2010-2013 рр.

В рамках даної статті автор зосереджує свою увагу на вивченні особливостей перетворень політико-інституційної структури в Україні з урахуванням аспектів взаємодії основних політичних акторів (елітних груп) у політичному полі у відповідні проміжки часу.

*Інституційна трансформація та становлення нової інституційної системи 1991-1994 рр.*

Початок процесу політико-інституційних трансформацій в Україні був зумовлений поступовою зміною у системі вподобань і інтересів ключових акторів, а також зміною розстановки сил на політичному полі. Накопичення радянською номенклатурою значних фінансових ресурсів, які не могли бути використані в рамках інституційної структури СРСР, стало одним з потужних факторів, що зумовили початок інституційних перетворень. Досить серйозний вплив в масштабах країни отримали індустріальні регіональні клани – вони відігравали роль «групи вето» на загальнонаціональній політичній сцені, часто конфліктуючи одне з одним за фінансові і політичні ресурси.

Представники радянської номенклатури та господарського апарату, які склали депутатський корпус Верховної Ради I скликання, мали значну необхідність конвертувати накопичені ресурси та статусні позиції у владу та власність. Тому, залишаючись за кермом фактично єдиного владного інституту країни, вони протягом певного часу не вбачали необхідності у впровадженні демократичних за суттю, а не лише за формою процедур та правил гри. На відміну від, наприклад, Білорусії, де вся елітна структура виявилася зруйнованою, еліта в Україні зберегла колишні регіональні мережі і більшу частину ресурсів після розпаду СРСР, що зробило неможливим доступ на ключові позиції аутсайдерів, які не володіли підтримкою основних політичних акторів. Проте така розстановка сил в елітному середови-

ці визначала основні параметри конфліктів: розподіл ресурсів між основними акторами був відносно рівним, і ніхто не міг беззаперечно претендувати на роль домінуючого актора. Оскільки відносна ціна стратегії придушення для кожного з акторів була високою, то сценарій «переможець отримує все» був нереалістичним. Відповідно, відкривало шлях циклам «пактів» або «картельних угод» у середовищі елітних угруповань [1].

Спочатку інституційні перетворення та новостворені демократичні інституції користувалися значною підтримкою населення. Проте специфіка ситуації з інституційної точки зору полягала у тому, що у процесі інституційної трансформації легітимного статусу набула система імпортованих інститутів, діяльність яких, як засвідчує практика, була далека від відповідності прийнятим нормам і цінностям демократичного суспільства.

В цілому трансформаційний вектор цього періоду у багатьох аспектах був визначений так званою «радянською спадщиною»: «у встановлених правилах багато успадковувалося від типових форм взаємодії, характерних для пізнього радянського суспільства, і правила ці ставали все більш жорсткими та цинічними. Сильна залежність інституціональних змін від вкорінених у минулому стереотипів, установок і правил життя неминуче призводила до стійкого відтворення авторитарно-патерналістських відносин у політичній системі» [5, с. 69]. Актори-трансформатори керувалися здебільшого власними інтересами, що з часом призвело до привласнення сфери управління офіційними носіями політичної влади, а також єдності публічно-політичної і приватної сфери соціуму. Поступово формувався підхід до політичного управління державою як персональним підприємством, коли політичні повноваження лідера стають частиною його особистої власності, яка може приносити прибуток у вигляді податків і данини [10].

*Структурування інституційної системи демократії обмеженого доступу 1994-2004 рр.*

Умовно цей етап можна розділити на два періоди: 1) перегляд правил (1994-1998 рр.) та 2) формування та укріплення інституційної системи демократії обмеженого доступу (1999-2004 рр.).

1) Перегляд правил (1994-1998 рр.)

Протягом певного часу ситуація збереження правового вакууму була сприятливою для накопичення капіталів або конвертації накопичених елітою капіталів у приватну власність. Згодом загострення соціально-економічної ситуації і початок шахтарських страйків зумовили призначення проведення дострокових парламентських виборів.

Змін зазнала і посада президента: фігура нового президента Л. Кучми стала наслідком компромісу еліт, передусім, реформаторів і представників колишньої номенклатури. Проте згодом характер відносин між парламентом і новообраним президентом змінився на користь останнього, і розпочалася боротьба елітних угруповань за правове оформлення владних повноважень у Конституції України. Результатом цієї боротьби стало укладення Конституційного договору 8 травня 1995 року, який можна також вважати своєрідним пактом еліт [9].

Торг щодо прийняття нової конституції країни тривав два роки: лише у червні 1996 року Верховна Рада прийняла компромісний варіант конституції. В цій ситуації президент був здатний розпустити парламент, але віддав перевагу досягненню більш «дешевої» домовленості про збереження статус-кво. Згідно Конституції Україна фактично ставала напівпрезидентською республікою. Проте з самого початку в основному законі було закладено низку протиріч, не був прописаний цілий ряд засад функціонування влади у перехідному суспільстві, що з часом стало підґрунтям для його довільного тлумачення.

В цей період відбувається формування провладних партій, які більшою мірою представляли собою політичні активи фінансово-промислових груп і різних сегментів еліт. Всередині еліти було досягнуто певних неформальних домовленостей та угод щодо нових правил гри, в той час як аутсайтери, які не мали за собою достатньої кількості ресурсів та не займали відповідних статусних позицій, по-стопово відсторонялися від впливу на політичний процес.

2) Формування та укріплення інституційної системи демократії обмеженого доступу (1999-2004 рр.).

Слід зазначити, що під політико-інституційною структурою демократії з обмеженим доступом автор розуміє таку політико-інституційну структуру, за якої більшість груп і прошарків суспільства не може суттєво впливати на вибір політичного курсу держави, відбір претендентів до політичної влади та прийняття владних рішень [8]. Оскільки правлячі групи «приватизують» суспільні і політичні інститути, роблячи їх джерелом приватних доходів, то такий політичний режим базується на ієрархічно побудованій системі привілеїв і політичної ренти, які мають у своєму розпорядженні різні елітні групи [11].

Протягом цього періоду розширення формальних повноважень, наданих Конституцією та відповідними законодавчими актами про президентські структури, призвело до закріплення домінування президента та дозволило йому розпочати формування інституційної системи демократії обмеженого доступу. В цей період президент

одноосібно міг призначати або звільняти з посади будь-якого посадовця уряду, а також впливати на призначення кандидатури прем'єр-міністра.

В межах інституту багатопартійності посилення авторитаризму президентської влади поступово призвело до зміни основної лінії розмежування між політичними силами з «лівих – правих» до «пропрезидентських – антипрезидентських». Партії в цей період все більше втрачають свою ідеологічну забарвленість. Цікаво, що Закон «Про політичні партії в Україні», прийнятий у 2001 році, встановлював процедури, зокрема, у сфері державного фінансування партій, які, знову ж таки, були вигідні домінуючим акторам – в даному випадку, пропрезидентським партіям. Так, наприклад, у ст. 17 закону вказується, що право на відшкодування витрат, пов'язаних із перевиборною агітацією, а також право на фінансування статутної діяльності мають лише партії, що пройшли до Верховної Ради [4]. Більше того, кошти виділяються державою пропорційно кількості отриманих голосів. В свою чергу, у ст. 56 Закону «Про вибори» встановлено, що грошові застави, які на виборах має внести кожна партія, повертаються лише партіям, що подолали прохідний бар'єр. Якщо ж партія не увійшла до складу Верховної Ради, то у восьмиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів надана нею грошова застава перераховується до державного бюджету [3]. Цей приклад яскраво демонструє механізм, який був запроваджений для підтримки і консервації позицій ключових гравців на політичному полі та фактично утворював «замкнене коло»: якщо партія має доступ до фінансових ресурсів і вкладає їх у виборчий процес, то вона має найбільші шанси на відшкодування своїх витрат. Зрозуміло, що, починаючи з цього етапу, такі обмеження могли подолати лише партії, що мали підтримку великих фінансово-промислових груп, а вхід до системи для ідеологічних партій-аутсайдерів був значно ускладнений.

У цей період влада активно втручалася у електоральний процес за допомогою розвиненої системи фальсифікацій, під контроль президента також було поставлено основні ЗМІ. Проти політичних конкурентів і опозиційних організацій використовувалися різні форми тиску – податкова поліція, кримінальне переслідування і навіть фізичний вплив. Порушувалися, окрім виборчих, і інші політичні і громадянські права. Поліція і внутрішні війська використовувалися для розгону деяких акцій протесту.

З 2001 року в Україні все яскравіше проявляє себе внутрішньоелітний розкол між домінуючими акторами та аутсайдерами. Поступово сформована у попередні роки інституційна система увійшла

у протиріччя як з потребами найбільш активних шарів населення, так і з інтересами впливових опозиційних політичних еліт, які не знайшли (або втратили) своє місце в усталеній владній ієрархії.

Завершення президентства Кучми призвело до відкритого електорального змагання між офіційним «наступником» В. Януковичем і В. Ющенко, якого підтримала опозиція. Звинувачення у масовій фальсифікації результатів голосування і офіційне визнання Януковича переможцем виборів змусили опозицію звернутися до мобілізації мас, яка переросла у «помаранчеву революцію». Л. Кучма, який йшов у відставку, змушений був піти на переговори, і в результаті був досягнутий інституціональний компроміс: не тільки результати сфальсифікованого голосування були анульовані, але й конституція України була змінена з президентсько-парламентської на прем'єр-президентську форму правління. З цього моменту політичний режим в Україні, зберігаючи високий рівень нестабільності, розвивався у рамках «боротьби за правилами», при цьому рухаючись у напрямку розвиненої представницької демократії.

3) Інституційна криза і спроба другої інституційної трансформації 2004-2010 рр.

Президентські вибори 2004 року перетворилися у гостру внутрішньополітичну боротьбу елітарних кланів, які мали потужні фінансові та пропагандистські можливості і вели боротьбу за проведення свого представника на ключову посаду в країні. Наслідком став хиткий політичний компроміс між основними суперниками з проведення реформи політичної системи країни і перетворенню України з президентсько-парламентської в парламентсько-президентську республіку.

Верховна Рада у грудні 2004 року конституційною більшістю прийняла пакет рішень щодо змін Конституції, що поклало початок новому витку перегляду правил і переформатуванню політико-інституційної структури. Ця подія знову ж таки стала результатом домовленостей і перерозподілу владних повноважень. Актори-аутсайдери отримували можливість провести на посаду «свого» президента (В. Ющенко) ціною значного скорочення його повноважень. За новим законом зміни відбулися в інституті парламентаризму: парламентська більшість у Верховній Раді отримала право обирати прем'єр-міністра і формувати уряд. Роль інституту багатопартійності також зазнала змін. Згідно з новим законом про вибори до Верховної Ради весь її склад обирався в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за списками політичних партій. Це, знову ж таки, розширювало можливості великих партій, що мали значний ресурсний потенціал.

Введенням пропорційної системи виборів фактично було закріплено домінуючий вплив промислово-фінансових груп, оскільки це позбавляло можливості балотуватися «випадковим» акторам, які не входили до складу жодної клієнтурної мережі. Проте зміни до Конституції були внесені з порушенням процедури, що в результаті посилило невизначеність і недовіру у відносинах між президентом, парламентом і кабінетом міністрів.

У період президентства В. Ющенка в структурі як правлячої, так і опозиційної еліти зберіглася фрагментарність, фракційність, внутрішня боротьба і брак спільних цінностей, що могли б стати основою досягнення загальнонаціонального консенсусу. Високий рівень невизначеності у ситуації, що склалася, разом із високою ціною перемоги чи поразки у боротьбі за владу, зумовила конфліктну поведінку еліт. Спроби укладання пактів між гравцями за часів В. Ющенко не дали очікуваних результатів: постійна недовіра акторів, а також непрозорість угод призводили до постійного їх порушення. Оскільки президент втратив значну частину своїх повноважень в результаті внесення змін до Конституції, то він втратив також і свій статус домінуючого гравця, оскільки не мав ані достатніх ресурсів, ані авторитету, щоб змусити конкурентів у владі і в опозиції прийняти його умови. Як зазначає Ю. Мацієвський, в цей період «вся історія відносин у трикутнику Ющенко, Тимошенко, Янукович нагадує гру двох проти одного з постійною зміною сторін» [7].

Влітку 2008 року політична ситуація перебувала на порозі наступних позачергових парламентських і президентських виборів, нової відставки уряду. Після тривалої внутрішньополітичної боротьби, часткових кулуарних компромісів були призначені чергові президентські вибори на січень 2010 року, а внутрішньополітичні маневри не дозволили чинному президенту згідно з конституційними нормами достроково розпустити Верховну Раду і призначити нові позачергові парламентські вибори.

4) Формування інституційної структури закритої демократії 2010-2013 рр.

Президентські вибори 2010 року відрізнялися особливою гостротою в українському суспільстві, причиною якої була жорстока соціально-економічна криза – внаслідок неефективного управління «помаранчевої коаліції». На фоні розчарування населення у методах В. Ющенка, президентське крісло отримав В. Янукович з його гаслами «стабільності» і «покращення життя». В. Янукович сконцентрував у своїх руках більше владних повноважень, ніж свого часу мав Л. Кучма. Було утворено непомірну виконавчу вертикаль: В. Янукович



особисто приймав рішення щодо призначення як міністрів, так і голів обласних і районних адміністрацій, будуючи таким чином мережу «клієнтів», які б знаходилися у залежності від свого «патрона». Мережа, яку було створено Л. Кучмою, базувалась на противагах між кількома політико-економічними групами, що забезпечувала йому роль головного брокера. Ющенко намагався покладатися на близьке оточення, але не зумів, тому швидко втратив підтримку. З перемогою Януковича на президентських, а «Партії регіонів» – на місцевих виборах, владна вертикаль замкнулася і стала жорстко централізованою [7].

Такі дії президента стали можливими тому, що Янукович користувався звичними для більшості українських політиків способами прийняття рішень і формами взаємодії. Формальні інститути розвиненої представницької демократії, які нібито почали укріплюватись за часів В. Ющенка – конституціоналізм, парламентаризм, інститут конкурентних виборів, все ж таки виявилися слабкішими за неформальні – патронаж, клієнтелізм, непотизм, корупцію як основний засіб прийняття рішень. З приходом Януковича формальні правила руйнуються остаточно, їх замінюють стійкі неформальні практики. Відповідно, відбулося повернення до практики маніпульованих виборів, посилення тиску на ЗМІ і звуження політичної конкуренції. На цьому етапі нелегітимний вплив фінансово-промислових груп через неформальні інститути та політична корупція стають безпосередніми складовими процесу прийняття рішень парламентом та іншими владними інститутами.

Протягом вказаного періоду президентом було прийнято низку законів, які укріплювали позиції провладних акторів і зміцнювали утворену клієнтурну мережу. І якщо раніше актори шукали ще «інституційні лакуни», щоб мати можливість обійти формальні обмеження, то тепер залишилися тільки переконання «політичної доцільності». Загравання з громадськістю на тему євроінтеграції з метою підвищення рейтингу для отримання голосів на виборах 2015 р. закінчилися для президента несподівано велелюдною акцією протесту – т. зв. Євромайданом. З інституційної точки зору це легко пояснюється тим, що актори-аутсайтери, у тому числі і опозиційні сили, які довгий час були відсторонені від можливості впливу на політику і мали підкорюватись нав'язаним правилам гри, зараз реалізують свій значний протестний потенціал і прагнуть отримати можливість впливати на політичні процеси.

В цілому, на основі узагальнення досвіду політико-інституційних перетворень в Україні, автор виділяє наступні основні тенденції інституційної динаміки в Україні. По-перше, актори політичного

поля з часів незалежності не зацікавлені у встановленні єдиних, стійких і зрозумілих для усіх учасників правил гри, які б знижували невизначеність взаємодії. Навпаки, вони постійно шукають можливості замість «гри за правилами» «грати з правилами», змінювати їх, розширювати власні можливості за рахунок інших акторів. Відповідно, у довгостроковій перспективі це призводить до того, що, як зазначає Ю. Мацієвський, «вектор українського транзиту має зигзагоподібний вигляд – від змагального чи електорального авторитаризму часів Кучми, через «дефектну демократію» президентства Ющенка до «квазі-авторитаризму» Януковича» [6]. В свою чергу, автор вважає, що в процесі політико-інституційних перетворень в Україні можна прослідкувати тенденцію до циклічності. Знову і знову українські інституційні трансформації проходять наступні фази: інституційна криза (існуючі інститути стають неефективними або незручними для акторів) – інституційна зміна (перегляд існуючих формальних і неформальних інститутів, утворення нових) – відхід від формальних демократичних приписів, актуалізація неформальних засобів взаємодії – встановлення інституційної структури демократії обмеженого доступу – інституційна криза.

Безумовно, зазначені тенденції вимагають більш глибокого та детального вивчення, проте вже зараз стає очевидним, що для того, щоб вийти за межі цього «замкненого кола», акторам необхідно відмовитись від постійних і безперспективних спроб нав'язування своїх власних правил і встановити відносно стабільні, зручні, єдині та зрозумілі для усіх – як домінуючих акторів, так і аутсайдерів – правила гри. Але найголовніше – актори мають свідомо залучити неабияку політичну волю для того, щоб почати нарешті «грати за правилами», узгоджувати свої дії у відповідності з ними. Без виконання вказаних умов політичне поле України буде залишатися нестабільним, а процес інституційної трансформації – переходити на нові і нові витки спіралі.

#### ***Бібліографічний список***

1. Гельман В. Я. Из огня да в польмя? Динамика политических режимов постсоветских стран в сравнительной перспективе / В. Я. Гельман // Полис. – 2007. – № 2. – С. 81-108
2. Головаха Є., Паніна Н. Основні етапи і тенденції трансформації українського суспільства від перебудови до «помаранчевої революції» / Є. Головаха, Н. Паніна // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2006. – № 3. – С. 32-51
3. Про вибори народних депутатів України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51-51. – Ст. 265.

4. Про політичні партії в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. Ст. 118
5. Куценко О. Зигзаги демократизації політичного режиму в Україні / О. Куценко // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2005. – № 3. – С. 65-79
6. Мацневский Ю. В. Смена транзит или цикл: динамика политического режима в Украине в 2004-2010 гг. / Ю. В. Мацневский // Полис. – 2010. – № 5. – С. 17-37
7. Мацієвський Ю. В. Спокуси авторитаризмом / Ю. В. Мацієвський // Критика. – 2011. – № 5-6. – С. 2-7
8. Мілюкова А. О. Інституційний аспект політичних трансформацій пострадянських суспільств / А. О. Мілюкова // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – Серія: Питання політології. – 2012. – Вип. 20. – № 1007. – С. 57-63
9. Романюк О. І. Від тоталітаризму до демократії та національної державності: системний аналіз посткомуністичних трансформацій : монографія / О. І. Романюк. – Х. : ХДАК, 2011. – 376 с.
10. Фисун А. А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации : монография / А. А. Фисун. – Харьков : Константа, 2006. – 352 с.
11. North D. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Understanding Recorded Human History / D. North, J. Wallis, V. Weingast. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – 326 p.

*В статье определены и проанализированы основные этапы политико-институциональных преобразований в Украине с момента обретения независимости. Используя инструментарий неoinституционального подхода, автор исследует основные тенденции институциональной динамики, которые имеют место в процессе политической трансформации Украины.*

*In the article the main stages of the political and institutional reforms in Ukraine are identified and analyzed. The author uses the neo-institutional approach to examine the main trends of institutional dynamics that occur in the process of political transformation in Ukraine.*

Стаття надійшла до редколегії 19.11.2013