



УДК 351.96

Еволюція системи державної влади в сучасній Україні в контексті концепції патронально-клієнтарних відносин

Олександр Воронянський,

кандидат історичних наук, професор,
Харківський національний технічний університет
сільського господарства імені Петра Василенка,

Юрій Зайончковський,

доцент,
Харківський національний університет будівництва та архітектури

Магістральний напрям досліджень еволюції сучасної вітчизняної системи державної влади базується на уявленні про її розвиток у напрямку розбудови демократії та правової держави європейського типу. Проте двадцятирічний період існування суверенної української держави засвідчив стійку тенденцію до відчуження основної маси громадян від усвідомленого системного впливу на процес формування та прийняття політичних, а тим більше, — державних рішень. Як результат, значна частина дослідників політичної системи України відзначає, що її динаміку неможливо вписати в класичну концепцію демократичного транзиту, закладену Д. Растоу і продовжену Г. О'Доннеллом та Ф. Шміттером. Дійсно, розглядати період довжиною в два десятиліття як «перехідний», тобто фактично позасистемний, не надто коректно з наукової точки зору. У той же час, підганяючи трансформації вітчизняної політичної системи під транзитологічну концепцію, дослідники змушені суб'єктивно обирати спосіб визначення категорії «демократія» та допускати концептуальні натяжки в її інтерпретації [1]. Так, сьогодні майже загальноприйнятним

є положення про те, що наявність зовнішніх ознак демократичного режиму не означає реального доступу більшості громадян до процесу формування політичних рішень, а існування формальних інституцій демократії не означає самої демократії в її класичному розумінні. Відтак виникає проблема дослідження реального процесу функціонування політичної влади, сутність якого визначається поза рамками формальних політичних інституцій, що існують у суспільстві.

Шошук нових концептів опису вітчизняної політичної реальності детермінує повернення до положень класичних концепцій політичних конфліктів, згідно яких основою політичного розвитку є конкурентна боротьба за пільговий доступ до ресурсів та цінностей, доступних для даного суспільства. Наступним кроком у даному напрямі досліджень можна вважати спроби аналізу вітчизняної системи державного управління на основі положень теорії неопатримоналізму (основними представниками якої в західній науці вважаються Ш. Ейзенштадт, Г. Рот, Р. Теобальд). Дана теорія розглядає державно-владні відносини як патронально-клієнтарні, при яких від-

бувається обмін владних ресурсів патрона на політичну й електоральну лояльність його клієнтів. Концепція пропонує схему, в якій лідер керує державою, як своїм володінням (від лат. *patrimonium* — сімейне володіння) і, користуючись управлінськими повноваженнями, отримує вигоду від експлуатації державних ресурсів і перерозподілу їх між бізнес-угрупованнями в обмін на підтримку з боку останніх [2].

Ряд дослідників — як зарубіжних (А. Аслунд, М. Макфол), так і вітчизняних (Г. Касьянов, О. Фісун), зазначають, що в сучасній Україні вирішальна роль у структуруванні політико-владного процесу належить саме патронально-клієнтарним відносинам і зв'язкам.

Загалом принципова схема реалізації патримоніальних відносин через політичну систему вибудовується таким чином. Основний обсяг ресурсів, за які відбувається боротьба в системі, контролюється державою. Розподіл ресурсів відбувається через вертикаль виконавчої влади. Фактичний глава останньої є незалежним актором політичних відносин, суб'єктом формування основних державних рішень. Він є персональним патроном, під якого вибудовується вся архітектура політичної системи. Бізнес-групи в процесі конкурентної боротьби за ресурси орієнтуються саме на доступ до його персони. Сутність політичної боротьби полягає саме в такому доступі, а основна її форма — у демонстрації бізнес-групами своєї необхідності та лояльності персонально фактичному главі виконавчої вертикалі державної влади.

З позиції даної методології вітчизняна політична система описується як складна піраміда різноманітних регіональних, галузевих і бізнесових патронатів, що поєднуються вертикаллю президентської влади через механізм клієнтарних відносин. Сенс політичної боротьби в цій системі полягає в конкуренції за доступ до ресурсів, владних позицій і посад. Нагромадження капіталу відбувається шляхом позаекономічного, владного перерозподілу вже існуючої вартості та отри-

мання рентоорієнтованими (*rent-seeking*) підприємцями доступу до політичних і адміністративних ресурсів через «політичні інвестиції» в основні центри прийняття державних рішень.

Такий підхід не лише дозволяє пояснити з наукової точки зору реальні процеси поглиблення розриву в можливостях отримання прибутків між різними соціально-економічними групами українського суспільства, але й виділити як первинних суб'єктів політичної боротьби не політичні партії та їх формальних лідерів, а орієнтовані на отримання ренти від близькості до центрів прийняття політичних рішень бізнес-угруповання, що є інвесторами партій. Самі патронально-клієнтарні відносини розглядаються не як «дитяча хвороба» посттоталітарної трансформації, а як модель балансу раціонально обраних стратегій суб'єктів політичних відносин, яка може бути притаманна різним політичним системам [3].

Однак застосування теорії неопатримоніалізму для аналізу конкретно-історичних умов розвитку вітчизняної політичної системи виявляє ряд проблемних аспектів, розкриттю яких і присвячена дана стаття.

Головна проблема такого аналізу міститься у самій суті патримоніальних відносин: патрон має бути реальним розпорядником ресурсів влади. Отже, вибір патрона задається рамками політичного режиму. Такі характеристики режиму, як конституційний баланс сил президента і парламенту і монолітність політичного простору визначають кількість центрів прийняття державних рішень з владного перерозподілу ресурсів, патрональні мережі яких привабливі для рентоорієнтованих бізнес-груп.

У реальності можливі три варіанти взаємовідносин між державним апаратом та бізнес-угрупованнями з приводу перерозподілу. Перший: політичні та силові інституції держави контролюються фактичним главою виконавчої влади (президентом чи прем'єр-міністром), який має

можливість самостійно приймати політичні рішення щодо перерозподілу. Другий варіант передбачає перерозподіл через прийняття парламентських рішень, при цьому останні залежать від глав фракцій коаліції більшості, а не від глави виконавчої влади. Нарешті, в третьому варіанті перерозподіл здійснюється на регіональному рівні, через місцеві органи влади та самоврядування. При цьому різко зростає політичне значення глав цих органів як найбільш актуальних патронів. Більший обсяг президентських повноважень щодо контролю над діяльністю вертикалі виконавчої влади сприяє моноцентризму патрональних мереж, більший обсяг повноважень парламенту — їх поліцентризму.

Оскільки у системному плані концентрація влади прямо пропорційна концентрації власності, обсяг ресурсів влади патрона значною мірою детермінований обсягом ресурсів матеріальної групи, що знаходяться в його розпорядженні. Обсяг концентрації матеріальних ресурсів патрона повинен суттєво перевищувати обсяги концентрації матеріальних ресурсів клієнтів, інакше втрачається його актуальність як самостійного суб'єкта прийняття рішень. Фрагментація простору прийняття владних рішень щодо перерозподілу аж до рівня місцевих органів влади та самоврядування (які не мають ресурсного рівня центральних органів державної влади) полегшує рентоорієнтованим бізнес-групам досягнення ресурсного балансу з патроном. Саме баланс ресурсів суб'єктів політичних відносин визначає співвідношення витрат на боротьбу з можливими вигодами від її результатів. Мінімальний розрив у контролі над ресурсами з політичними центрами прийняття рішень дозволяє рентоорієнтованим бізнес-групам виступати як неформальні альтернативні центри, що претендують на самостійне розпорядження суспільними ресурсами. В свою чергу, чим менший обсяг ресурсів, доступних патрону, тим вищою для нього стає ціна придушення потенційних альтернативних центрів. У результаті цього,

як свідчить історичний досвід, при двох останніх варіантах бізнес-угруповання швидко встановлюють власний контроль над органами державної влади та місцевого самоврядування, самі набуваючи статусу фактичних суб'єктів прийняття владних рішень. Таким чином, процес прийняття рішень щодо перерозподілу ресурсів виноситься за рамки механізму держави. Органи державної влади перестають відігравати роль центрів прийняття рішень, перетворюючись лише у виконавців рішень, прийнятих бізнес-групами. Відповідно маємо ситуацію «держава як комітет з управління справами найбільшої буржуазії», досить точно визначену ще К. Марксом. Однак, якщо розподіл ресурсів відбувається не через прийняття державних рішень, то відповідно до загальноприйнятої парадигми демократії як «відкритого суспільства» патримоніальні відносини втрачають характер політичних і виносяться за рамки політичної системи.

Реальна динаміка балансу між верхівкою державної бюрократії й лідерами парламентської більшості, з одного боку, та рентоорієнтованими бізнес-групами, — з іншого як самостійними учасниками прагматичних відносин обміну ресурсів на лояльність повністю підкріплює дане твердження.

Так, на початку 1990-х років, коли перерозподіл державної та колгоспно-кооперативної власності, створеної в період існування СРСР, здійснювався на рівні окремих регіонів [4, с. 420 — 424], найбільш актуальними були мережі патронажу, вибудовані навколо обласних органів державної влади (керівний склад яких одночасно становив більшість у Верховній Раді). Відповідно групи інтересів набували характеру регіональних адміністративно-економічних угруповань. Відсутність у першого Президента Л. Кравчука реально діючої президентської вертикалі влади досить швидко обумовила його входження до сфери впливу однієї з рентоорієнтованих бізнес-груп — київської так званої «чу-

дової сімки». Це привело до дострокового відсторонення Президента від влади іншими угрупованнями через відповідні парламентські рішення та наступну відмову регіональних лідерів у електоральній підтримці під час дострокових президентських виборів.

Однак уже до середини 1990-х років матеріальні ресурси, що знаходилися в розпорядженні керівників більшості регіонів, внаслідок активної роздачі в приватні руки, значно скоротилися. Тому найбільшій актуальності набули мережі галузевого характеру, вибудовані навколо центральних органів державної влади. Другий Президент Л. Кучма протягом першого терміну свого перебування на посаді глави держави активно встановлював свій контроль над виконавчою владною вертикаллю. У цей період він вимушений був здійснювати політику кооперації з основними акторами патронально-клієнтських відносин, посередництвом тактики *divide et impera*, всіляко ослабляючи їх вплив і шляхом неформальних торгів нав'язуючи вигідний для себе баланс консенсусу бізнес-угруповань і президентської влади. Завдяки цьому йому вдалося встановити власний контроль над державним механізмом перерозподілу ресурсів, що знаходилися у державній власності. Бізнес-угруповання орієнтувалися на доступ до Президента заради отримання контрольованих останнім матеріальних ресурсів і податкових пільг. Це стало, з одного боку, вирішальною умовою збагачення в Україні, а з другого, — основою стабільності президентської влади. Відповідно ціна придушення Президентом бізнес-груп, незадоволених форматом встановлених відносин, значно знизилася. Тому на початку другого терміну перебування при владі Л. Кучма зміг відсторонити від центрів владного перерозподілу найсильніші угруповання, що претендували на встановлення власної гегемонії.

Разом із тим уже в цей час внаслідок масштабної роздачі державної власності співвідношення балансу матеріальних ре-

сурсів, що знаходилися в розпорядженні держави та бізнес-угруповань змінилося на користь останніх. Бізнес-групи зосередили в своїх руках досить значний потенціал [5]. Натомість обсяг контрольованих державою ресурсів значно скоротився. Це дозволило найбагатшим бізнес-групам переорієнтуватися від боротьби за доступ до патрона на боротьбу за реальну політичну владу для самих себе. Найпотужніші бізнес-групи перейшли до прямого тиску на Президента. Після президентських виборів 2005 р. схема «ресурси в обмін на політичну лояльність» через брак контрольованих державою ресурсів опинилася під загрозою. Спроба її реанімації шляхом масштабної реприватизації розданих попередньою владою об'єктів через активний спротив ділових кіл закінчилася втратою вищими посадовцями держави монопольного контролю над розподілом ресурсів. Звичайно, доступ до економічних ресурсів держави залишається основним предметом боротьби бізнес-груп, проте співвідношення акторів у цій боротьбі докорінно змінилося.

Політика попередніх урядів, заснована на принципі «ресурси в обмін на лояльність», позбавила державу стратегічного домінування в сфері найважливішої групи ресурсів влади — матеріальної. На початку 2010-х років сукупний обсяг прозорих активів, що знаходилися в руках лише чотирьох домінуючих вітчизняних бізнес-груп, оцінюється в суму не менше, як 240 млрд. грн. [6 — 8], у той час як видатки Державного бюджету України на 2012 рік затверджено у сумі близько 391 млрд. грн. [9]. Крім того, значна частина ресурсів знаходиться в тіньовому секторі, і підрахувати її обсяг неможливо. Завдяки досягнутому паритету в концентрації ресурсів найвпливовіші бізнес-групи дістали змогу отримувати ренту не від можливості доступу до центрів прийняття державних рішень, а від прямого довготермінового впливу на прийняття таких рішень. Ця принципова методологічна різниця змушує дослідника позиціонувати їх не як клієнтів, а як па-

тронів — фактичних суб'єктів прийняття найважливіших державних рішень та формування персонального складу органів державної влади.

Таким чином, при застосуванні теорії неопатримоніалізму як базової концепції для аналізу еволюції політичної системи України необхідно враховувати фактор співвідношення у концентрації ресурсів влади й матеріальних ресурсів в руках держави та бізнес-груп. Саме він зумовлює фактичну, а не інституційну суб'єктність прийняття рішень щодо розподілу ресурсів у суспільстві та особливості реальних відносин панування-підкорення між органами державної влади та рентоорієнтованими бізнес-групами. Тому патронально-клієнтарна модель по відношенню до вітчизняних реалій може бути застосована лише як окремий випадок відносин органів державної влади і бізнес-угруповань, верхня хронологічна межа якого співпадає з переважанням балансу обсягів ресурсного забезпечення останніх над концентрацією ресурсів, доступних органам державної влади. У даному контексті більш плідним для подальших досліджень уявляється використання моделі балансу ресурсного забезпечення суб'єктів політичних відносин.

Література

1. *McFaul M.* The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World // *World Politics*. — 2002. — №2. — P. 212 — 244.
2. *Roth G.* Personal Rulership, Patriarchalism, and Empire-Building in the New States. // *World Politics*. — 1968. — №2. — P. 194 — 206.
3. *Гельман В.Я.* Постсоветские политические трансформации. Наброски к теории // *Полис*. — 2001. — №1. — № 15 — 29
4. *Литвин В.М.* Політична арена України. Дійові особи та виконавці / В.М.Литвин. — К. : Абрис, 1994 — 624 с.
5. *Бондаренко К.* Хто й чим володіє в Україні // *Львівська газета*. — 2003. — 17 липня.
6. *Український олігархат.* Накопичення первісного капіталу та стратегія збагачення українських мільярдерів // *Тиждень*. — 2011. — № 27 (192) {Електронний ресурс}. Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/25553>
7. {Електронний ресурс} Режим доступу: http://investory.com.ua/products_services/sectors/banks/bankovskaja_sistema/
8. {Електронний ресурс} Режим доступу: <http://finpravda.com.ua/newsblog/analytics/620-uznajut-li-vkladchiki-komu-prinadlezhat-banki-v-ukraine-620.html>
9. *Закон України «Про Державний бюджет України на 2012 рік»*(Із змінами, внесеними згідно із Законом № 4647-VI від 12.04.2012) {Електронний ресурс} Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>

09.05.2017