

Александр Фисун,
доктор политических наук,
зам. директора по научной работе Регионального филиала
Национального института стратегических исследований в г. Харькове

УКРАИНСКАЯ НЕОПАТРИМОНИАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ, СПЕЦИФИКА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ*

Институт демократии достаточно эффективен в условиях свободной политической конкуренции, но он становится крайне неэффективным в условиях преобладания политических машин, клиентелизма и неопатримониализма. Для своего функционирования демократия требует кристаллизации «точек невозврата», т.е. «институционализации неопределенности», в рамках которых рациональным выбором всех игроков становится принятие демократических правил игры как наиболее успешной стратегии. Почему же одни государства успешно закрепляют демократические практики, а другие нет? Оранжевая революция в Украине 2004 г. и победа Виктора Ющенко на президентских выборах привела к определенной демократизации политической жизни и принятию новых более прозрачных и равных правил политической конкуренции всеми политическими акторами. С этой точки зрения победа Виктора Януковича и Партии регионов в президентской кампании 2010 г. рассматривается как свертывание демократии и возвращение к полуавторитарным методам правления президента Леонида Кучмы.

В этом контексте возникает несколько важных исследовательских вопросов. Почему демократия (пока) не смогла закрепиться в Украине и не прошла (еще) свою «точку невозврата»? Более того, сможет ли в период президентства В. Януковича произойти «возвращение» Украины в «нормальную» семью постсоветских автократий и установление авторитарного и/или даже султанистского (Motyl 2010) режима? Какие факторы определяют раскачивание украинской политической системы на своеобразных качелях между двумя режимными полюсами, а именно, авторитаризма и демократии (Hale 2005)? Почему Украина не в состоянии осуществить режимную консолидацию ни на одном из полюсов, по образцу демократических правил игры в посткоммунистических

* Данная статья является расширенным и переработанным вариантом доклада «Украинские качели: недостатки и достоинства неопатримониальной демократии» на ежегодной научно-практической конференции Программы новых подходов к безопасности и исследованию Евразии (Институт европейских, российских и евразийских исследований Университета Джорджа Вашингтона, Вашингтон, США, октябрь 2010). Сокращенный вариант см.: Fіsun, Oleksandr “Ukrainian Teeter-Totter: Vices and Virtues of a Neopatrimonial Democracy,” *PONARS Eurasia Policy Conference (Washington DC, October 2010)*. Ed. by A. Schmemmann and C. Welt. Washington: George Washington University, 2010, pp. 69-74.

государствах Центральной и Восточной Европы или, напротив, воспроизводства неконкурентных авторитарных режимов в автократиях постсоветской Евразии?

Для объяснения этого в данной статье выдвигается идея того, что украинская политическая реальность после 2004 г. может быть описана в качестве специфического гибридного режима **неопатримониальной демократии**, который не является переходной или промежуточной формой, а вытекает из конституционной реформы 2004 г., трансформировавшей суперпрезидентиализм Л. Кучмы в сторону премьер-президентской модели (Shugart and Carey 1992). Неопатримониальная демократия в этом контексте является нормальной формой функционирования премьер-президентского режима в клиентелистском социальном контексте, где главным мотивом поведения политических акторов является «поиск ренты» (rent-seeking). Политические акторы формально конкурируют в рамках электоральных механизмов (соревнуются за пост президента и большинство в парламенте), однако смысл их деятельности является «захват государства» (state capture).

Конституционная реформа 2004 г. и ее последствия

В чем заключаются причины конституционной реформы 2004 г.? Конституционная реформа 2004 г. и установление премьер-президентского режима выразила потребности влиятельных политико-экономических акторов всех уровней (национальных магнатов, региональных боссов, автономных сегментов бюрократии и групп «силовиков») в частичном изменении правил игры и снижении роли главы государства как основного вето-игрока и доминантного элемента неопатримониальной вертикали. В этом смысле новые конституционные правила игры осуществили определенную «политическую рационализацию» системы, включая снижение стоимости «президентского приза» и ставок президентской гонки. Конституционная реформа 2004 г. затруднила возможность реализации политики «победитель получает все» и стимулировала кооперацию игроков по совместному распределению дивидендов политического поля пропорционально электоральному результату, что создало предпосылки перехода от монопольного к кооперативного распределению электоральных выигрышей. Кроме того, реформа 2004 г. по сути являлась одним из условий межэлитного пакта основных игроков по поводу согласия на проведение 3 тура президентских выборов (т.е. «переголосование 2 тура») и отказа В. Януковича от поста президента в пользу В. Ющенко. Все основные политические игроки как старой, так и новой политической команды видели в конституционной реформе гарантию от узурпации власти и монополизации дивидендов политического поля. Конституционная реформа 2004 г. заложила институциональную *возможность* раздела силовой и фискальной власти между конкурирующими политическими центрами, т.е. она сделала возможным – при определенных условиях – доступ к приватизации силового ресурса со стороны основных протагонистов.

Постреволюционная Украина 2005-2009 гг. продемонстрировала ситуацию раздела неопатримониальной клиентарно-патронажной сети между двумя

игроками: президентом и премьером – и формирование на этой основ двух автономных конкурирующих вертикалей: патронажного президентства В. Ющенко (Hale 2006) и патронажного премьерства Ю. Тимошенко. Возможность «сосуществования» двух патронажных вертикалей гарантировалась отдельным контролем различных элементов «силовой машинерии» (правоохранительной системы, спецслужб, судебной системы и прокуратуры), что обоюдно блокировало любые возможности «силового» наезда друг на друга.

Если конституционная реформа 2004 г. выступила предпосылкой формирования неопатримониальной демократии, то решающим фактором ее сохранения и воспроизводства стали именно условия клиентелистской среды, а именно коррумпированность силовой и фискальной системы неопатримониального государства. Именно «иррациональность в осуществлении судопроизводства, административного управления и налогообложения» (Weber 1978: 240) облегчает их относительно легкий раздел между партийными холдингами. В этом смысле основой существования неопатримониальной демократии является «раздел» (power-sharing) между основными игроками коррупционных возможностей и их примерный паритет между собой. Т.е. клиентелистские связи и общий патронажный и коррумпированный контекст существования правоохранительного блока и судебной системы способствовал и был главной причиной возможности построения альтернативной клиентарно-патронажной сети вокруг премьера.

Динамика постреволюционного развития Украины в период 2005-2009 гг. определялась несколькими факторами:

Первый момент. Невозможность построения новой единой (широкой) «партии власти» у победившей «оранжевой коалиции» на основе НУНС-БЮТ, т.е. институционализации и централизации клиентарно-патронажной сети вокруг президента В. Ющенко. Ключевое значение с этой точки зрения имеет раскол «оранжевой коалиции» в Украине осенью 2005 года, который сделал невозможным возврат к модели консолидации «оранжевой команды» на основе вхождения в неопатримониальную систему патронажа, интегратором которой был бы президент. Как раз то, что из-за внутренних противоречий рентоориентированные политические предприниматели из «оранжевого блока» не смогли создать широкую «партию власти», стало предпосылкой формирования в Украине плюралистической политической системы, в которой ни одна из групп или сегментов общества не обладает контрольным пакетом власти.

Каким образом можно объяснить причины данного провала? Является ли это следствием конституционной реформы 2004 г. и премьер-президентской модели, гарантирующей относительную автономию премьера, который получает легитимность НЕ через кооптацию из клиентарно-патронажной сети президента, а от электоральных результатов на партийных выборах? Почему и когда премьер-министр в условиях полупрезиденциализма обладает автономией? Ответ заключается в том, что это возможно только при наличии собственного парламентско-партийного ресурса – институционализированной клиентарно-патронажной сети, которая может завоевывать поддержку на выборах, и, более

того, если партийный ресурс премьера равен или преобладает над партийным ресурсом президента. В условиях отсутствия собственной партийной базы президент В. Ющенко для противодействия влиянию Ю. Тимошенко был вынужден кооптировать представителей стейкхолдеров Партии регионов в исполнительную вертикаль (Р. Богатырева от «Систем Капитал Менеджмент» и В. Гайдук от «Индустриального Союза Донбасса» в РНБО) и/или на пост премьер-министра (кабинет Януковича 2006-2007 гг.), на условиях того или иного пакта («Универсала национального единства»), т.е. договариваться о соблюдении определенных правил игры и сосуществовании.

Второй момент. Провал со стороны премьера создать собственную доминантную партию на основе БЮТа, а именно подчинить региональные политические машины Востока Украины. БЮТ не удалось захватить или интегрировать в пирамиду премьерской власти политические региональные машины, т.е. установить одновременный контроль обладминистраций и облсоветов/горсоветов Востока Украины. Конституционная реформа 2004 г. открыла принципиальную возможность построения модели патронажного премьерства – при условии, что премьер имеет дисциплинированную и централизованную партийную структуру (формально институционализированную клиентарно-патронажную сеть), которая может развернуть соперничество с «партией власти» президента или даже преобладать над ней. Однако возможности создания полномасштабной премьерской партии власти были заблокированы со стороны президентской административно-бюрократической вертикали, а также остатков клиентарно-патронажной сети президента (включая контроль над ключевыми элементами силовой бюрократии), а с другой стороны – невозможностью интеграции региональных политических машин, находящихся или под контролем или Партии Регионов, или президента В. Ющенко.

Две фазы неопатримониальной демократии

В свое время А. Лейпхарт вслед за М. Дюверже отметил, что специфика Французской V Республики состоит не в полупрезиденциализме как некоем гибриде президентализма/парламентаризма, а скорее в чередовании фаз президентского и парламентского правления в зависимости от того, контролирует ли президент ассамблею или нет (как при режиме сосуществования) (Lijphart 1999: 122). Конституционная реформа 2004 г. заложила в Украине предпосылки развития другого очень интересного институционального гибрида, способного функционировать в двух разных фазах: 1) авторитарно-бюрократической, если президент контролирует большинство в ассамблее и имеет премьера из своей партии, а значит, обладает потенциальной возможностью монополизации силовой/фискальной вертикали; 2) конкурентно-демократической в условиях раздела клиентарно-патронажной сети между двумя центрами – в случае отсутствия контроля над ассамблеей, слабости президентского партийного ресурса, и премьера, кооптированного из непрезидентского партийного холдинга и/или альтернативной клиентарно-патронажной сети.

Однако если конституционная реформа заложила институциональную возможность чередования двух фаз, то что является основой свертывания конкурентности в первом случае и ее поддержания во втором? По моему мнению, это не столько формальный премьер-президентский формат конституционного режима *per se* и/или неформальная коррумпированность силовых правоохранительных/судебных структур, сколько способ воспроизводства клиентарно-патронажной сети: *действительно важным фактором является развилка между формальной институционализацией в виде одного или нескольких партийных холдингов, с одной стороны, и неформальными отношениями персонального патронажа и индивидуальной кооптации, с другой.*

Ключевым моментом является степень институционализации контролируемых сегментов клиентарно-патронажной сети, т.е. успех в построении мощных партийных холдингов, ибо от этого в новом конституционном формате стал зависеть результат в электоральной конкуренции, а значит, и позиции в межэлитных торгах на должность премьера. Недостаточная партийная институционализация клиентарно-патронажных сетей и структур поддержки президента В. Ющенко стала одной из наиболее важных причин его неспособности выступить форматором правительственной коалиции, и в период его каденции всегда ограничивало его возможности в продвижения собственного премьера.

Таким образом, основным новым элементом политической системы неопатримониальной демократии и ее принципиальным агентом выступает партийный холдинг, который агрегирует интересы нескольких влиятельных групп интересов и ведет электоральную борьбу за голоса избирателей, а значит, и, – в конечном счете, – доступ к разделу рентоизвлекающих позиций в государственной машине и вертикали исполнительной власти. Структура организации и деятельности партийного холдинга определяется переплетением рациональных и неформальных норм и практик. С одной стороны, существует формальная партийная организация, включенная в систему электоральной демократии и принципов конкуренции с другими холдингами, с другой – воспроизводятся неопатримониальные способы конвертации власти и собственности, а также клиентарно-патронажные практики развития партийной организации. Партийные холдинги как агрегаторы политико-экономических интересов различных сегментов клиентарно-патронажных сетей идут на смену традиционным способам кооптации их членов во властные структуры через персональные отношения и лояльность лидеру государства (мажоритарные депутаты Л. Кучмы). Фактически партийные холдинги являются политическими машинами по завоеванию рентоизвлекающих элементов системы государственного управления. Они решают проблему «доверия» и снижения трансакционных издержек внутри пула политических инвесторов.

Поэтому если в классическом неопатримониальном режиме смысл политического процесса состоял в борьбе рентоориентированных акторов за доступ к клиентарно-патронажной сети, в центре которых находился лидер государства, то *в неопатримониальной демократии доступ к ресурсным позициям в*

исполнительной вертикали и государственной машине определяется в ходе электоральной конкуренции организованных в виде партийных холдингов клиентарно-патронажных групп стейкхолдеров. Присвоение ресурсов и раздел дивидендов политического поля зависит от выбора масс и определяется формально рациональными правилами.

Что впереди? Перспективы неопатримониальной демократии после президентских выборов 2010 года

Подведем некоторые итоги нашего анализа. Цикл постреволюционных парламентских выборов 2006-2007 гг. и президентских выборов 2004 и 2010 гг. фактически закрепил многополюсную систему украинской неопатримониальной демократии, в которой, в режиме динамического колебания, действует несколько примерно равных общенациональных политических холдингов, опирающихся на автономные группы интересов. Природа украинской политической системы остается ориентированной не на производство «общего блага», а на неопатримониальные практики рентоизвлечения (см. подр. фрагмент из работы М. Вебера «Хозяйство и общество» в данном выпуске альманаха) и «захвата государства». Обратной стороной плюрализма украинской политической системы является дисфункциональность формальных конституционных механизмов, периодически приводящие систему в состояние конституционного пата и тупика. Способом разрешения последних являются неформальные параконституционные практики межфракционного торга и межэлитных сделок и обменов (наиболее показательными случаями являются принятие Конституции 1996 г., 3 тур президентских выборов 2004 г., формирование правительственной коалиции 2010 г.).

Формальные предпосылки неопатримониальной демократии были заложены в конституционной реформе 2004 г., однако она сама по себе является лишь необходимым, но не достаточным условием запуска процесса раскачивания украинских политико-режимных качелей между демократией и авторитаризмом. «Утраченным звеном» является *способность клиентарно-патронажных сетей к институционализации в виде формальных политических партий, которые в зависимости от результатов выборов осуществляют раздел государственного аппарата и исполнительной вертикали, а потом превращают их в ресурсы извлечения ренты и феодального кормления. При этом, если президент обладает партийным контролем над ассамблеей, то система функционирует как авторитарно-бюрократическая, если нет, то как конкурентно-демократическая.*

В этом смысле, конкурентность политического режима при президентстве В. Ющенко определялась не только и не столько особенностями премьер-президентской конституционной модели, сколько и в основном слабостью его партийной базы. Триумф конкурентной неопатримониальной демократии в период 2005-2009 гг. был предопределен несколькими обстоятельствами: 1) расколом между президентом В. Ющенко и премьером Ю. Тимошенко и невозможностью построения доминантной партии власти вокруг президента; 2) расколом

премьерской вертикали Ю. Тимошенко и политических региональных машин, т.е. невозможности их интеграции в партию премьера. Дополнительной гарантией соблюдения демократических правил игры в постреволюционный период 2005-2009 гг. стал раздел силового/фискального ресурса между президентом и премьером, т.е. *баланс неопатримониальных возможностей*, обеспечивший блокировку попыток реализации стратегии «победитель получает все» со стороны друг друга. Появление на президентских выборах 2010 г. политических игроков, опирающихся на мощные партийные холдинги (Янукович/Партия регионов и Тимошенко/БЮТ) предопределило смену формата работы премьер-президентской модели и «переключение» ее при победе любого из них в фазу авторитарно-бюрократического развития и постепенного свертывания конкуренции.

Более того, конституционная реформа 2004 г. может сама в долгосрочной перспективе рассматриваться в рамках более широкого маятникообразного качания от суперпрезидентской республики к премьер-президентской, неизбежно предполагающей обратное движение в сторону контрреформы, т.е. реставрации суперпрезидентского правления (в случае авторитарно-бюрократической консолидации режима и прекращения колебаний в рамках премьер-президентализма). Опыт украинского политического развития демонстрирует, что конституционные правила в неопатримониальной среде, как правило, сохраняются лишь в рамках одного электорального цикла. Проблема переизбрания возникает в рамках любой неопатримониальной системы и решается она с помощью изменения конституционных правил игры, способных обеспечить, по мнению инкубантов, преемственность власти и сохранность их привилегий. Основная проблема неопатримониализма состоит в способности правителей пролонгировать свое господство в нескольких электоральных циклах. Поэтому ключевой становится способность политических акторов перейти от создания *ad hoc* коалиций персонально-патронажного типа к устойчивым институционализированным структурам, способным пережить несколько электоральных циклов и «нечувствительных» к смене лидера. Стратегия украинских политических акторов начиная с политической реформы 2004 г. состояла в нейтрализации негативных эффектов «персонального» правления и институционализации формальной политической конкуренции с помощью партийных холдингов (как субституты политических партий) – ПР, БЮТ, НУНС – гарантирующих при любых условиях воспроизводство политико-экономического капитала, а не его постоянный перераспредел или даже экспроприацию. Именно слабость собственных партийных институтов всегда была «ахиллесовой пятой» украинских президентов, которую они были вынуждены компенсировать стратегиями кооптации со-правителя, т.е. призывать премьера из альтернативных политических холдингов (Лазаренко, Марчук и Ющенко при Кучме, Тимошенко и Янукович при Ющенко).

Изменение статус-кво после президентских выборов 2010 г. и формирование единой вертикали власти вокруг В. Януковича будет служить очень хорошим тестом предложенной модели объяснения украинских политико-режимных трансформаций. Мощный партийный ресурс Партии регионов и контроль над

парламентом позволил назначить технического премьера Азарова и отказаться от назначения на эту позицию представителей альтернативных политических сетей (например, Еханурова, Тигипко или Яценюка). Успешное формирование «полутаропартийной» коалиции и выдвижение премьера от Партии регионов позволило Януковичу сократить количество партийных участников коалиции и разделить бенефиты политического поля в свою пользу. Будет ли В. Янукович продолжать инвестировать ресурсы в расширение правительственной коалиции с перспективой формирования доминантной партии власти (стратегия *доминантно-партийного президентства*), или же он попытается опереться на бюрократический ресурс исполнительной вертикали власти, и, прежде всего, на его силовые элементы, т.е. стратегию *патронажно-бюрократического президентства*? Отдаст ли он предпочтение одной из них или будет комбинировать обе? От этого зависит и выбор сценария дальнейшей политико-режимной эволюции неопатримониальной демократии в Украине:

1) *выборный цезаризм* и режим личной власти на основе монополизации силовой/фискальной вертикали государства и зигзагообразное лавирование между интересами основных финансово-промышленных групп, свертывание институтов межпартийной конкуренции как неэффективных и развитие исполнительной бюрократической вертикали на основе принципов личной преданности и использования прессинга силовых структур;

2) *консоциальная олигархия* на основе power-sharing и закрепления зон контроля над патронируемыми социетальными и региональными сегментами в правилах политической игры (что в конечном итоге ведет к переходу к избранию президента в парламенте);

3) *президентская система на основе доминантной партии*, добивающейся завоевания большинства в большинстве социетальных сегментов, а не одной какой-нибудь самой большой группы. Это предполагает инкорпорирование в состав правящей коалиции рентаориентированных предпринимателей из остатков БЮТ, НУНС, Блока Литвина и возможно переход к смешанной избирательной системе с внутренней конкуренцией кандидатов от правящей партии в мажоритарных округах.

В значительной степени выбор дальнейших стратегий, как и выбор дальнейших сценариев политико-режимного оформления режима неопатримониальной демократии, будет определяться результатами ближайших электоральных кампаний, которые продемонстрируют актуальный баланс сил между Партией регионов и ее антагонистами. Ключевое и переломное значение будут иметь очередные парламентские выборы осенью 2012 года. Если Партия регионов получает относительное (или почти абсолютное) большинство голосов, то наиболее вероятным становится третий сценарий построения доминантной партии, если возникает примерно равный паритет с соперниками и ситуация пата – второй сценарий консоциальной олигархии, если же Партия регионов явно проигрывает выборы, но сохраняет пост президента до 2015 г, то неизбежным становится первый сценарий «выборного цезаризма».

Итак, хотя украинские качели при президентстве В. Януковиче начали движение в сторону формирования монополюющей вертикали власти на основе президентского контроля над ассамблеей и правительственной коалицией, в долгосрочной перспективе ситуация пата между основными политическими игроками в условиях институционализации автономных участков клиентарно-патронажных сетей в рамках новых партийных холдингов все еще оставляет пространство для демократических правил игры и блокировки потенциальных попыток реализации политики «победитель получает все» со стороны любого участника. Станут ли открытые механизмы конкурентной демократии следующим выбором украинских элит, или они вернуться к хорошо знакомой практике монополюющего контроля над политическим пространством и его экономическими дивидендами? Договорятся ли они о переходе к открытой конкуренции на основе общих правил игры (именно таков был путь возникновения западных демократий) на основе равного раздела рисков, или они предпочтут и дальше играть в рулетку, где «победитель получает все»? Таковы основные дилеммы политического режима Украины в ближайшем будущем.

ЛИТЕРАТУРА

- Hale H. (2005) "Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia," *World Politics*, Vol. 58(1): 133-65.
- Hale H. (2006) "Democracy or Autocracy on the March? The Colored Revolutions as Normal Dynamics of Patronal Presidentialism," *Communist & Post-Communist Studies*, Vol. 39(3): 305-329.
- Lijphart A. (1999) *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Motyl A.J. (2010) "The New Political Regime in Ukraine – Toward Sultanism Yanukovich-style?" *Cicero Foundation Great Debate Paper*, No. 10/06 (July 2010).
- Shugart M.S. and J.M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber M. (1978) *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.