

*Микола Рябчук*

## СПЕЦИФІЧНА СИЛА «СЛАБКОЇ ДЕРЖАВИ»: ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ АВТОРИТАРИЗМУ У ПОСТРАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ

*Стаття аналізує феномен «шантажистської держави» – системи неформально інституціалізованого державного примусу, заснованої на трьох ключових елементах: тотальній корупції, накопиченні компромату та селективному застосуванні права. Ця система постала як відповідь на інституційний параліч, що виник у перші роки незалежності внаслідок засадничої непристосованості (пост)радянських інституцій до самостійного функціонування без керівної ролі КПРС. Попри позірну ефективність в окремих галузях, насамперед фіскальній і репресивній, ця система лише відкладає, проте не розв'язує проблеми радикальних інституційних реформ, що стоять перед Україною.*

**Ключові слова:** *Україна, посткомунізм, електоральний авторитаризм, неформальні інституції, вибіркове правосуддя.*

*M. Riabchuk. Peculiar strength of a «weak state»: institutionalization of authoritarianism in post-Soviet Ukraine. The article examines the phenomenon of the «blackmail state» as a system of informally institutionalized state domination based on corruption, collection of «kompromat» and selective application of law. The system emerged as a response to the institutional paralysis caused by the essential disability of post-Soviet institutions to function effectively without the supervision of the Communist party. Despite some repressive and fiscal strength, the blackmail state remains dysfunctional and unsuitable for a much-needed modernization that would require profound institutional reforms.*

**Key words:** *Ukraine, postcommunism, electoral authoritarianism, informal institutions, selective justice.*

Понад півстоліття тому Збігнев Бжезинський та Карл Фрідріх у вступі до книги «Тоталітарна диктатура і автократія» застерегли, що не розглядатимуть у ній ані конституцій, ані структури урядів, тому що в тоталітарних державах ці речі не мають ніякого значення. Життєво важливі для ліберальної демократії інституції є у тоталітарній державі звичайними муляжами, порожньою формою без змісту [1, с. 18].

Справді-бо, якщо йдеться про «чистий», «класичний» тоталітаризм, зневага дослідників до згаданих псевдоінституцій цілком виправдана. Схоже, однак, що вони недооцінили здатності тих інституцій за відповідних умов набувати реального змісту, жити власним життям, домагатися власних інтересів – партикулярних або й кардинально відмінних від інтересів усесогутньої і всюдисущої Партії. Ця здатність була закладена в них фактично при самому їх створенні, і лише масові чистки та постійне переміщення кадрів робили їх безвідмовно керованими, тобто, як і задумувалося, суто декоративними, створеними виключно для штампування й реалізації рішень реальної – партійної – влади.

Досить, однак, було партійному тискові дещо послабшати – почасти за хрущовської «відлиги», більшою мірою за горбачовської «перебудови», – як усі ті фіктивні, здавалося б, інституції – квазі-суверенні республіки з декоративними урядами й імітаційними парламентами, місцеві ради і виконкоми, мистецькі спілки і громадські (начебто) організації – мовби прокинулися з історичної сплячки й зажили за власною корпоративною логікою, вивільнюючись поступово з-під партійного домінування.

Американська дослідниця Валері Банс, яка присвятила цілу книжку «підривному», «самодеструктивному характерові соціалістичних інституцій», наполягає на «історично чутливому й емпірично деталізованому підході» до них і закликає розглядати інституції в розвитку – «як фільми, а не бліц-кадри». Інакше, вважає вона, ми навряд чи зрозуміємо, «чому політична й економічна лібералізація здомінувала порядок денний тогочасних [1980-ті рр.] еліт; чому публіка і чимало комуністичних еліт як у центрі, так і на периферії, захотіли й змогли порвати з режимом; і чому час і спосіб падіння режиму у різних місцях виявилися такими різними» [2, с. 143].

«Визнання важливості історії та подробиць для розуміння інституцій означає, зокрема, усвідомлення того, що інституції можуть створюватися для одного набору функцій, проте на практиці з плином часу набувати цілком інших, деколи навіть протилежних... Соціалістичні інституції не лише вивели кілька соціалістичних держав та більшість тамтешніх комуністичних партій геть із політичного бізнесу (натомість упровадивши декотрі із тих партій у бізнес цілком реальний); вони ще й створили через процес саморуйнування радикально відмінні альтернативи наявному ладові. Це пояснює, чому ті системи впали, чи принаймні чому компартія втратила скрізь свою політичну й економічну гегемонію, а також – чому перехід до нового ладу виявився у багатьох випадках напрочуд швидким. Якщо коротко – нова система вже чекала у передпокої» [2, с. 143–144].

Спостереження Валері Банс про здатність чи навіть схильність інституцій набувати в тривалішій часовій перспективі цілком інших функцій, ніж задумувалося їхніми творцями (сталінське запровадження України в ООН може бути яскравим прикладом), надзвичайно важливе для подальшого вивчення посткомуністичних авторитаризмів. Та ще важливішою видається її теза про те, що «соціалістичні інституції не лише зумовили структуру тих викликів, із якими зіткнулися, а й самі стали основою побудови нових держав». Чи, як проникливо зауважив Марк Бесінджер (у рецензії на книжку Валері Банс), неможливо провести жодної грубої лінії між соціалізмом і тим, що виникло потім; інституції мають власну тривкість, чи, за словами Бесінджера, «липучість», – «навіть якщо їх у розпалі революційних змін демонтовано» [3, с. 122].

Пропонована розвідка, таким чином, пропонує розглянути посткомуністичний авторитаризм в Україні як інституційну версію пізньорадянського авторитаризму, адаптованого до нових умов.

### Нереволюційні зміни

Збереження пострадянського (сутнісно – крипторадянського) режиму в Україні великою мірою залежало від його здатності ошляхетнити себе й легітимізувати – як на внутрішній, так і на міжнародній арені. Для цього він мусив кооптувати в свої ряди (на репрезентативні, але маловпливові посади) найвизначніших, чи принаймні найпомітніших, представників демократичної опозиції і переробити, чи принаймні перефарбувати, старі авторитарні інституції у нові «демократичні». Найважливішим, однак, завданням було подолання інституційного паралічу, що виник після заборони і розпуску Комуністичної партії. Належало якимсь чином відновити керованість і дієвість старих інституцій, принципово НЕ створених для самостійного – ефективного й злагодженого – функціонування без тотального партійного нагляду. Партія була справді «керівною і спрямовуючою силою» (принаймні в інституційному плані), саме вона урухомлювала весь механізм радянських квазі-інституцій, приймала рішення і стежила за їх виконанням, карала недбалих і винагороджувала ретельних, була верховним арбітром, стратегом, законодавцем та ідеологом. Партію належало чимось замінити, щоб запобігти подальшому зануренню країни в хаос та гіперінфляцію і врешті її необоротному розпадові.

Можна, звісно, було й не відновлювати керованості старих інституцій, а просто їх демонтували й замінити кардинально новими – на основі нових конституцій, чіткого розподілу влад, верховенства права, вільних демократичних виборів і, головне, делегітимізації не лише компартій, а й їхніх спецслужб. Саме цим, найоптимальнішим і найперспективнішим, шляхом пішли посткомуністичні країни Балтії та Центрально-Східної Європи. Для цього, однак, потрібні були не лише візія та знання (know-how), а й політична воля, тобто наявність при владі критичної маси людей, зацікавлених у радикальних реформах. В Україні, як і в більшості пострадянських республік, таких людей не було у достатній кількості ані при владі, ані, зрештою, у самих суспільствах. Українські реформатори – переважно з

ліберального націонал-демократичного табору – вважали своїм пріоритетом забезпечення державної незалежності. Україна, на відміну від балтійських чи центрально-східноєвропейських держав, не мала традицій передвоєнної державності, тож мусила здійснити не подвійну, а почетвірну трансформацію, тобто – переходити не лише від авторитаризму до демократії та від планово-розподільчої економіки до вільноринкової, а й від радянської квазі-республіки до суверенної держави і від аморфного «місцевого» населення до консолідованої модерної нації. Демократизація та маркетизація суттєво ускладнилися тут проблемами державо- та націотворення [4, с. 169–178].

Українські націонал-демократи небезпідставно побоювалися повторення історичних помилок, коли брак національної єдності й, особливо, єдності в шерегах еліт призводив (принаймні двічі) до поразки національно-визвольних змагань і втрати короткотривалої незалежності. Тож вони апіорі відмовлялися від самогубчого, на їхню думку, антагонізування місцевої – радше територіальної, ніж національної – номенклатури, котра опортуністично підтримала унезалежнення України від московського центру. А з іншого боку, вони, власне, й не мали особливого вибору, крім як погодитися зі збереженням старого режиму та з еволюційним, а не революційним шляхом змін. Адже їхня електоральна підтримка у глибоко советизованому, засадничо негромадянському суспільстві не перевищувала на той час 25-30%. Тож якщо й можна поставити їм щось на карб, то головним чином – нездатність юридично формалізувати свою роль молодших партнерів у коаліції «національної єдності» з посткомуністичною номенклатурою. Чи, навпаки, у разі відмови від такої співпраці, не менш чітко формалізувати свою роль послідовної і безкомпромісної антиноменклатурної опозиції.

Націонал-демократи, на жаль, не зробили ані того, ані іншого. Переважила хаотична, *ad hoc* співпраця з владною номенклатурою, яка не принесла їм істотних зисків, натомість дискредитувала в очах суспільства як нібито представників «нової» влади, дарма що реального впливу на більшість важливих державних рішень вони не мали. Ця безсистемна, неформалізована й належно не інституціалізована співпраця показала не лише недосвідченість демократичної опозиції, а й брак розуміння – зокрема, й у цьому середовищі – ваги та важливості інституційних реформ і формалізації

політичних відносин у суспільстві, де політика завжди була закулісною й переважно неформальною. Навіть будучи політичною меншістю, українські націонал-демократи могли добитися більших успіхів на стратегічно важливих напрямках, коли б належно усвідомлювали важливість тих напрямів і зосереджували саме на них свої основні зусилля – переговorni (щодо чинної влади) і мобілізаційні (щодо суспільства). Мало б ітися насамперед про проведення відразу після здобуття незалежності нових парламентських виборів за новим законом, який би стимулював роль партій у творенні парламентських фракцій та урядових коаліцій, а також про невідкладне схвалення нової конституції спеціально для цього обраною парламентською асамблеєю.

Досягнути цього було справді нелегко, проте можливо. Політична кон'юнктура була сприятливою, революційна хвиля ще не пішла на спад, владна номенклатура перебувала у стані розгубленості і схилялася до різноманітних поступок – навіть у Білорусі, де демократична опозиція була істотно слабшою, як в Україні. Націонал-демократи справді спиралися на меншість населення, проте це була найактивніша, найвідданіша, найбільш мобілізована частина населення – на відміну від пасивної і покірної мовчазної більшості, на яку спиралася влада [5–6].

Сприятливий момент для реформ, однак, було втрачено, і стара номенклатурна система закономірно взяла реванш. Її головною рисою була концентрація політичної й економічної влади в руках одного гравця – Комуністичної партії, яка мала монополію практично на все. Хоча формально в СРСР ніби й існував розподіл влад – на виконавчу, законодавчу та юридичну, – на практиці вони були одним цілим. Фактично йшлося лише про специфічні підрозділи монолітної тоталітарної партії, яка заступала собою і державу, і суспільство. Вона контролювала також усю економіку, формуючи основу для подальшого взаємозв'язку і взаємопосилення політичної й економічної влади у пострадянських державах, а відтак і для широкомасштабної корупції, що, за влучним спостереженням Пола Д'Аньєрі, витворює це порочне коло і ним же відтворюється: «Політична влада [у пострадянських країнах] є необхідною й достатньою умовою для здобуття влади економічної та збагачення – деколи просто у фантастичних розмірах... Це можуть не

поєднання політичної влади й економічної зосередилося врешті у руках вузького кола еліт, пов'язаних із держапаратом... Можна сказати, що політична влада в Україні виявилася надзвичайно сконцентрованою просто тому, що Україна від самого початку пішла цим шляхом, зберігши систему, яка має тенденцію посилювати концентрацію, а не ослаблювати» [7, с. 13].

Те, що Україна була історично, соціально, культурно і політично схильна до саме такого розвитку, зовсім не означає, що він був абсолютно невідворотним. Країна могла би, скоріш за все, уникнути консолідації авторитаризму, коли б українські реформатори наполегливіше й цілеспрямованіше добивалися найнеобхідніших інституційних змін. Головною метою мав би бути чіткий поділ влад і, зокрема, зміцнення законодавчої влади як основної противаги виконавчій, традиційно гіпертрофованій за радянських часів. «Сповзання України до авторитаризму стало наслідком засадничого дисбалансу в розподілі політичної влади... Система виявилася незахищеною від керівників виконавчої гілки, охочих використати держапарат для контролю за всією економікою та політикою держави» [7, с. 14].

Той факт, що «Леонід Кравчук не виглядав начебто таким керівником, ані не був ним напочатку Леонід Кучма», – річ другорядна на тлі могутньої інституційної логіки. Згідно з нею, кожен більш-менш амбітний лідер намагається накопичити якомога більше влади і розширити якомога свої повноваження. Кожна інституція прагне конвертувати свою фактичну владу у юридичну – і навпаки. Тобто, як пише Д'Аньєрі, «ми не повинні вважати, ніби політики якимось особливо одне від одного відрізняються: що західні – неодмінно чесні, а інші – ні. Справжня різниця полягає в тому, як далеко вони можуть зайти в тій або тій країні, перш ніж щось або хтось їх зупинить... Засаднича відмінність між ліберальними демократіями та виборними авторитарними режимами полягає в тому, що в демократіях діє тенденція до зрівноваження влади. Чим сильнішим стає тут політик, тим могутнішу опозицію він породжує. В електоральних авторитарних системах навпаки – політична й економічна влада мають схильність до централізації; той, хто має напочатку певну перевагу над іншими, використовує її як знаряддя для здобуття нових і нових переваг. Одна тенденція посилює іншу в

цьому порочному колі, межею якому є лише фахові та життєві рамки самого правителя» [7, с. 240].

Поділ влад і система стримувань та противаг, зрівноважування впливу та інтересів різних гілок і різних суспільних груп є фактично єдиним засобом запобігти узурпації влади найсильнішим гравцем. Інституції мають бути сконструйовані таким чином, щоб особисті чесноти політиків не мали істотного значення. Наївно вважати, ніби творці інституцій керуються насамперед якимись абстрактними уявленнями про найкращу систему урядування. Найчастіше їхні рішення мотивуються партикулярною боротьбою за владу – за її здобуття та утримання.

Відносно «м'яка» поведінка Леоніда Кравчука та раннього Леоніда Кучми у першій половині 90-х років зумовлювалась аж ніяк не їхньою законслухняністю чи доброю волею. Радше – браком ресурсів та недостатнім умінням їх належно використовувати для ефективного здійснення «силової політики» (power politics) – «добиватися своєї мети поза межами встановлених правил», що включає «вибіркове застосування права, маніпулювання економікою, вплив на мас-медії та інші заходи» [7, с. 11].

Допіру при кінці свого першого терміну Леонід Кучма накопичив достатньо ресурсів і вміння для справді майстерного поєднання підкупу й шантажу, примусу і погроз, маніпуляцій і кооптацій. І якщо цей пізній період його правління, що призвів урешті до «помаранчевої революції», досить докладно висвітлений у науковій літературі [8–10], то ранній період заслуговує уважнішого розгляду – зокрема, й через актуальну до сьогодні живучість вивченої тоді системи.

### **Становлення електорального авторитаризму**

Наслідком неревольюційних змін в Україні було не лише збереження старих інституцій та переважно тих самих кадрів. Ще важливішим виявився повільний, непослідовний, заплутаний характер реформ, завдяки чому пострадянські еліти отримали досконалу можливість для здійснення силової політики в українознавчому правовому просторі. Часткові реформи створили «сіру» економічну зону між планом і ринком, «давши можливість певним

суб'єктам збагатитися незрівнянно дужче, ніж би їм це вдалося у суто плановій чи суто ринковій системі» [7, с. 71]. Ці суб'єкти відтак закономірно доклали усіх зусиль, аби загальмувати подальші реформи й «заморозити» економіку в надзвичайно зисковій для себе проміжній позиції» [7, с. 65–66].

Зазначимо, що подібну «сіру зону» було витворено й у правовій сфері, яку зацікавлені суб'єкти постаралися теж «заморозити» у проміжній позиції – із десятками суперечливих, плутаних, неповних, відсутніх, неефективних і просто безглузких законів, що забезпечують і сьогодні живильне середовище для пострадянських «еліт». Це така собі нічийна земля, місце, де має рацію той, хто сильніший, – хто першим заб'є кілочку у спірну ділянку і дасть відсіч суперникам – чи то рейдерською атакою, чи купленим судовим рішенням, чи незаконним, але президентським указом. Україна фактично й досі пожинає плоди цієї інституційної логіки: «часткова реформа системи з концентрованою владою веде до подальшої концентрації влади». Отже, «враховуючи початковий розподіл влади в Україні 1991 року, часткове відкриття системи полегшило, а не ускладнило консолідацію влади для тих, хто її вже мав» [7, с. 52].

Іншим важливим чинником, який посприяв становленню в Україні електорального авторитаризму, була суспільна фрагментованість – ціла низка етнічних, мовних, культурних, конфесійних, регіональних та ідеологічних поділів, які істотно ускладнили консолідацію політичної опозиції й дали змогу квазіцентристській пострадянській «еліті» ефективно використовувати класичну тактику «поділяй і володарюй».

Більшої уваги заслуговують особливості інституційного дизайну та вирішальна роль «силової політики» у становленні в Україні авторитарного устрою. Пол Д'Аньєрі, аналізуючи конституційний процес 1996 року, вельми слушно зауважує, що «сам спосіб, яким Конституцію було прийнято, виявився куди важливішим від її змісту». Вирішальною, на його думку, була Кучмина здатність вийти за конституційні рамки і вдатися до грубої сили, аби спонукати парламент до схвалення саме його версії документа – під загрозою розпуску (абсолютно незаконного, проте «політично доцільного»).

«Саме це, а не прищестя конституційного ладу, було головним результатом. Два взаємопов'язані висновки впливають із тої події.

По-перше, здатність правових норм в Україні обмежувати сваволю є істотно різною щодо різних суб'єктів. І, по-друге, у політичних конфліктах тут перемагають ті, хто має достатньо влади і сили, аби застосувати закони і правила до інших, але не до себе. І хоча багато хто вважав ухвалення Конституції 1996 року тріумфом української демократії, тому що новий документ був кращим від попереднього, насправді це був початок кінця конституційного ладу... Коли сам Президент може демонстративно нехтувати конституцію чи погрожувати нехтуванням, її деталі й загальна якість не мають уже особливого значення» [7, с. 85].

Спосіб ухвалення української Конституції 1996 року (як, до речі, й російської 1993-го) наочно показує, як за відсутності верховенства права силова політика визначає і зміст законів, і їхнє подальше втілення – через селективне застосування.

Конституційний дизайн, який легалізував де-юре і без того надмірну фактичну владу виконавчих органів (насамперед Президента), відкрив прямий шлях до консолідації авторитаризму в Україні. Цьому посприяло ще кілька інституційних чинників. По-перше, – виборчий закон, який заохочував багатих і впливових індивідів радше змагатися самим за місця в мажоритарних одномандатних округах, аніж інвестувати у розвиток політичних партій. По-друге, – парламентський регламент, який заохочував поділ депутатського корпусу на найдрібніші фракції, замість консолідації у впливові коаліційні об'єднання. І, по-третє, – сама Конституція не передбачала жодної істотної ролі для партій у формуванні уряду і тим самим позбавляла їх реальної спонуки об'єднуватися.

Таким чином, авторитарний розвиток пострадянської України зумовлювався не лише «концентрацією влади в радянській системі, майже без змін переданої виконавчій гілці в незалежній Україні». Ще гірше – що «початкове домінування виконавчої влади над усіма іншими було збережене і посилене неспроможністю парламенту забезпечити ефективну інституційну противагу» [7, с. 73]. Спершу так було через ідеологічну фрагментацію та недолугий виборчий закон. Поступово, однак, фрагментація й ослаблення парламенту стали частиною цілеспрямованих маніпулятивних зусиль Президента Кучми та його Адміністрації.

Становлення і зміцнення електорального авторитаризму (системи, яка формально імітує демократичні процедури, проте неформально намагається усунути реальну політичну змагальність) не відбулося в посткомуністичній Україні миттєво. Потенційні авторитаристи при владі мусили рахуватися з продемократичними настроями в країні та за кордоном. Вони мали набратися вміння й накопичити досить ресурсів для маніпулювання всією системою позірно демократичним способом. Напочатку успадкована від СРСР виконавча влада була майже такою самою фрагментованою, як і законодавча.

Безперечно, виконавча влада мала значно кращі можливості акумулювати ресурси. Правда й те, що її легітимість в очах більшості громадян була вищою, оскільки для них вона традиційно, ще з радянських часів, уособлювала реальну владу, тимчасом як парламент вважався лише «говорильнею», сумнівним Гайд-парком, побічним продуктом горбачовської перебудови. А проте й перед виконавчою владою у перші місяці та роки незалежності стояло непросте питання, як підпорядкувати нижчі органи влади вищим, як досягти співпраці між ними, як добитися підзвітності та відповідальності, як змусити їх працювати системно й систематично.

У перші роки свого існування пострадянська Україна була фактично такою ж авторитарною, як і пізньорадянська – у плані інституцій, владних еліт, їхньої політичної культури та правової свідомості. Єдина відмінність полягала в тому, що без Комуністичної партії всі ці інституції опинилися в стані дезорієнтації, вони були просто занадто слабкі, фрагментовані і дисфункціональні, аби проявляти належним чином свою традиційну авторитарну сутність.

Як наслідок, Україна у перші роки незалежності видавалася відносно відкритою системою з динамічним і конкурентним політичним процесом. Це підтверджували відносно вільні і чесні президентські вибори 1991 та 1994 років, як і парламентські вибори 1994 року. Мас-медії, визволені перебудовою, залишалися відносно вільними; громадянські свободи – практично не обмежувалися. А проте ці свободи, відкритість і конкурентність забезпечувалися «не так розвиненим громадянським суспільством, міцними демократичними інституціями чи прихильним до демократії керівництвом, як, радше, нездатністю того керівництва сконцентрувати

в своїх руках політичну владу, добитися належної єдності в елітному середовищі, встановити належний контроль над виборами й мас-медіями і застосувати де треба належну силу супроти опонентів» [11, с. 232]. Фактично саме такий різновид «демократії» встановився в усіх постсовєтських республіках після раптового розпаду СРСР та розпуску Комуністичної партії, оскільки місцевим посткомуністичним елітам на перших порах забракло потрібних навиків, легітимності, фінансових та адміністративних ресурсів для ефективного здійснення авторитарної влади.

Можна сказати, отже, що посткомуністичний режим в Україні, як і в інших пострадянських республіках, постав не як молода демократія, лідери якої намагаються збудувати плюралістичніші інституції, а як підупалий авторитаризм, влучно окреслений Луканом Веєм як «плюралізм мимоволі», чи, інакше, «вимушений плюралізм» (pluralism by default), – форма політичної конкуренційності, властива слабким, дисфункціональним державам:

«Вимушений плюралізм властивий країнам, у яких інституціалізована політична змагальність зберігається не тому, що їхні лідери віддані демократії або їхні суспільні актори є справді сильними, а тому лише, що уряд занадто фрагментований, а держава занадто слабка, аби запровадити авторитарні правила в демократичному міжнародному контексті. За цих обставин лідерам бракує влади і злагодженості дій, аби запобігти перетворенню сьогоднішніх союзників у завтрашніх суперників, взяти під контроль законотворців, запровадити цензуру, успішно зманіпулювати вибори, вжити силу супроти політичних опонентів. Парадоксальним наслідком цієї ситуації є те, що та сама слабкість держави та фрагментованість уряду, котра сприяє відносному плюралізмові, водночас перешкоджає ефективному врядуванню, а в кінцевому підсумку – і демократичній консолідації» [12, с. 127].

З часом, однак, пострадянські еліти накопичили достатньо ресурсів завдяки найрізноманітнішим тіньовим обладкам, навчилися маніпулювати виборами, медіями та політичними опонентами і, врешті, перетворили слабкість держави у специфічну силу, яка визначається передусім методами й масштабами примусу. Президент Кучма відіграв у цій консолідації ключову роль – почасти завдяки особистим якостям і здібностям, але насамперед – тому що

як Президент контролював непропорційно великі ресурси і мав, таким чином, від самого початку істотну перевагу над іншими гравцями, яку міг далі ще дужче посилити:

«Влада Президента в Україні ґрунтується на контролі над виконавчою гілкою, яка в цій країні найрозвиненіша з-поміж усіх трьох гілок. Саме на неї покладено виконання й адміністрування законів, завдяки чому вона може істотно впливати на поведінку інших акторів... Дисбаланс влади – фундаментальний чинник, який не дав Україні стати ліберальною демократією. Переважає тут не тенденція до зрівноваження, збалансування влад, за якої менші владні центри об'єднуються, щоб стримувати потенційно домінуючого актора, а навпаки – тенденція до концентрації. Як наслідок, сильні стають ще сильнішими, а ті, що не мають доступу до ресурсів, виводяться з гри» [7, с. 61].

До середини 90-х ситуація в Україні дозріла до широко-масштабної приватизації, оскільки найголовніші гравці в українській політиці та економіці накопичили для цього достатньо ресурсів і підготували більш-менш сприятливу для своїх інтересів законодавчу базу. Тіньова приватизація, однак, мала для них двоїсті наслідки. З одного боку, вона дала змогу отримати практично за безцінь багатомільярдну державну власність. Але з іншого – зробила практично усіх їх потенційно легкою здобиччю правоохоронних органів, підконтрольних Президентові. Фактично усі вони опинилися на гачку: порушення чи непорушення кримінальної справи супроти кожного великою мірою залежало відтепер від їхньої лояльності / нелояльності до режиму.

Вибіркове застосування права стало, таким чином, могутнім інструментом офіційного – неформального, а проте від цього не менш ефективного – шантажу, застосовуваного Президентом та його командою. Цей інструмент дав змогу відновити відносний лад у країні, приборкати регіональних баронів і навіть звести нанівець загрозу кримського сепаратизму. Інституції хоч і не стали взірцем ефективності, проте запрацювали, олігархи принишкили, податки с'як-так почала надходити до казни. Побічним ефектом цього відносного успіху було, однак, зменшення плюралізму – плюралізму, як пам'ятаємо, вимушеного, не забезпеченого відповідними традиціями та інституціями, зумовленого радше загальною слабкістю й недо-

лугістю авторитарного устрою в стані напіврозпаду. Посилення такої держави неминуче означало зменшення плюралізму й відносної «демократії», належно не інституціалізованих і не забезпечених.

Усі нелояльні суб'єкти, члени політичної опозиції, а особливо – їхні бізнесові прихильники стали головними об'єктами офіційного шантажу. Колосальною перевагою цього нового інструменту репресій було те, що він давав змогу переслідувати політичних противників за позірно неполітичними звинуваченнями – у цілковитій відповідності до літери закону. Під цим оглядом новий авторитаризм суттєво відрізнявся від колишнього. За радянських часів тіньова влада Комуністичної партії ґрунтувалася на обов'язковій для всіх ідеології, причому саме Партія визначала міру відданості цій ідеології кожного підданого. Ідеологічний шантаж, підкріплений терором спецслужб, забезпечував як лояльність підданих (особливо еліт), так і керованість інституцій. У постарадянських неідеологічних режимах лояльність і керованість забезпечується іншими засобами: почасти як і раніше – підкупом і кооптацією, але насамперед – новим різновидом шантажу: економічним, підкріпленим тепер уже не політичним терором, а контрольно-податковим.

### «Шантажистська держава»

Термін «шантажистська держава» був запроваджений 2001 року американським дослідником Кійтом Дарденом, котрий керував у той час проектом вивчення записів Миколи Мельниченка у Гарвардському університеті. Обширна колекція гаданих розмов Президента Кучми з помічниками та урядовцями, потай записаних і згодом опублікованих його охоронцем, дала дослідникові унікальний матеріал для вивчення механізмів інституціалізованого державного шантажу, систематично застосовуваного супроти нелояльних політиків, бізнесменів, службовців та журналістів. Система, як її описав Кійт Дарден, складається з трьох основних елементів:

«Перший – це поблажливе ставлення органів державної влади до корупції. В Україні корупція й беззаконня серед еліт толерується, схвалюється й навіть заохочується верховним керівництвом, витворюючи загальну ситуацію безкарності.

Другий елемент – це обширний державний нагляд. Хоча порушення закону начебто заохочуються, держава (органи стеження,

підконтрольні Президентів) все ж моніторить усю цю нелегальну діяльність і збирає відповідну інформацію. Завдяки цьому держава накопичує стоси папок і кримінальних справ, де задокументовано протиправні дії як службовців, так і приватних осіб. Коли від когось із них треба добитися виконання вказівок згори, зібрана інформація використовується для шантажу, за який розплачуються доводиться не готівкою, а політичним послухом» [13, с. 66].

Іншими словами, вибіркове застосування права є третім елементом системи: «Опоненти режиму відчують сповна міць будь-якого нового закону; прихильники ж можуть розраховувати на безкарність» [14, с. 6].

Інституціалізований державний шантаж став фактично основою авторитарного правління в Україні й ряді інших пострадянських держав, насамперед тих, які практикують так звану імітаційну («неліберальну», «часткову», «суверену») демократію. З одного боку, такі режими намагаються не допустити чесної політичної та економічної конкуренції, оскільки, як правило, нездатні її витримати. А з іншого боку – намагаються не вдаватися до відверто авторитарних, диктаторських методів з огляду на певні внутрішні та міжнародні обставини. Методи шантажу згодом відповідають обом окресленим вище потребам.

Хоч як не парадоксально, але ця ключова інституція, з огляду на її неформальність, залишалася тривалий час непоміченою й недооціненою – аж до публікації на межі 2000–2001 років записів Мельниченка та підготованої на їх основі статті Дардена. Ще навіть наприкінці 1999 року, після того, як українець непопулярний Леонід Кучма продемонстрував повний набір шантажистських засобів для перемоги на виборах і зміцнення свого авторитарного правління, чимало дослідників і далі описували Україну як «слабку державу», – «маючи на увазі під слабкістю не її статус щодо інших держав, а лише низьку здатність уряду приймати відповідальні рішення й утілювати їх у життя» [15, с. 84]. Це хибне уявлення до великої міри походило з давнішої переконаності багатьох транзитологів, що «розпад Радянської держави залишив в Україні велику адміністративну та інституційну порожнечу, на заповнення якої знадобиться чимало часу. Отже, політична трансформація передбачає тут не лише розвиток громадських організацій, вільної преси

і медій, політичних партій і груп за інтересами, а й забезпечення успадкованої від СРСР квазі-держави засобами і здатністю виконувати бодай мінімальні функції новочасного врядування» [16, с. 5].

«На жаль, віра в інституційну слабкість постленіністських держав була некритично засвоєна як прописна істина. А тим часом, – полемізує з цією точкою зору Павло Кутуєв, – Україна успадкувала від свого радянського попередника досить розвинену систему адміністративних інституцій. Хоч і були вони далеко не ідеальними з погляду ефективності, їхнє функціонування могло бути куди кращим, коли б інтереси політиків збігалися зі стратегіями необхідного розвитку» [17, с. 10]. Іншими словами, проблема пострадянських держав полягала не так у відсутності інституцій, як у втраті загального принципу, тобто механізму, який би об'єднував інституції у єдиному легітимному полі і робив їх керованими. За радянських часів таким принципом була керівна роль Комуністичної партії (і, відповідно, здійснюваний нею ідеологічний шантаж). За пострадянських часів таким принципом могла стати демократична конституція (і, відповідно, механізми правової держави) – як у країнах Балтії. Або ж – імітаційна, як в Україні, демократія з економічно-кримінальним шантажем, замість ідеологічного.

Україна за Кравчука (а згодом – за Ющенка) була справді «слабкою» державою, оскільки жоден із окреслених вище механізмів не діяв. Інституції були хоч і наявні, проте некеровані. «Слабка» держава погано слугує не лише громадянам, а й владним елітам (добрим прикладом цього може бути нездатність Ющенка чи Кравчука зманіпулювати вибори на свою користь, навіть коли б вони цього захотіли). Що ж до «шантажистської» держави, то вона теж погано слугує своїм громадянам, не в змозі забезпечити їхніх підставових потреб – ані щодо добробуту, ані щодо безпеки, а проте владним елітам вона слугує доволі добре. І тому правильніше називати її не «слабкою», а дисфункціональною. Саме такий тип держави створив Леонід Кучма і відновив згодом Віктор Янукович. Попри загалом очевидну дисфункціональність, така держава є на свій лад досить сильною, оскільки дає змогу владним елітам впроваджувати в життя потрібні їм рішення, контролювати й накопичувати власність, спрямовувати в потрібний бік фінансові і матеріальні ресурси, розправлятися з політичними опонентами і

більш-менш успішно імітувати демократичний і правовий устрій за його фактичної відсутності.

Недавнє утворення Міністерства доходів і зборів на основі податкової й митної служб та, *nota bene*, податкової міліції лише підтверджує ключову роль саме цього інструменту у загальному механізмі шантажистської держави.

Уявлення західних аналітиків про Україну як «слабку» (чи навіть «занепалу») державу походить великою мірою з того, що в їхніх країнах політика ґрунтовно інституціалізована: всі важливі політичні процеси відбуваються там у рамках формальних інституцій. Аналізувати пострадянську політику з таким теоретичним засновком, однак, неможливо: в Україні, як і в більшості колишніх радянських республік, «чимало незаперечно важливих речей відбувається поза формальними інституціями й усупереч формальним правилам» [7, с. 23]. Власне, так само було й у колишньому СРСР, де тотальне панування Комуністичної партії над державою і суспільством здійснювалося великою мірою за межами формальних інституцій та писаних правил, а часом і всупереч їм.

На сьогодні є досить доказів того, що «Українська держава й, зокрема, інституція Президента аж ніяк не слабкі, просто ... чимало їхніх функцій реалізується через неформальні механізми контролю, які залишалися донедавна прихованими... Нові дані показують, що тотальна корупція у поєднанні з інтенсивним стеженням і збиранням державою доказів правопорушень дає змогу українському керівництву систематично застосовувати шантаж для забезпечення послуху. Корупція тут – не так знак слабкості держави, як істотний елемент неформального механізму президентської влади в Україні та інших пострадянських державах» [13, с. 67].

У новішій статті на цю саму тему Дарден наводить статистичні дані із різних країн на підтвердження тези, що Україна під багатьма оглядами – за здатністю збирати податки, забезпечувати публічний лад і підставові послуги, контролювати криміналітет – є хоч і не настільки ефективною, як західні демократії, та все ж значно ефективнішою від «слабких» чи «занепалих» держав. Усупереч поширеній думці, хабарництво й розкрадання коштів не конче є свідченням розпаду державної адміністративної ієрархії. Навпаки, за певних обставин вони її лише зміцнюють.

«Традиційні аргументи слушно стверджують, що повсюдна корупція і шахрайство несумісні з правовою державою і, властиво, руйнівні для неї. Але це не вся правда. Якщо ми поглянемо з історично ширшої перспективи на державу як форму організованого домінування, не конче заснованого на праві, ми зрозуміємо, що хабарництво та інші корупційні практики можуть бути основою досить міцної держави – але іншого типу. Якщо протиправні дії систематично відстежуються і фіксуються, а тоді пробачаються державним керівництвом в обмін за лояльність, вони можуть бути суттєвим чинником зміцнення такої держави – спонукаючи, з одного боку, до послуху, а з іншого – даючи підстави у разі непослуху до кримінальних переслідувань... Попри те, що такі – неформальні – державні інституції обмежують розвиток ліберальної політики і вільного ринку, вони все ж дають державному керівництву достатні важелі для здійснення примусу, збирання податків та виконання інших функцій, – на відміну від слабких, фрагментованих держав чи синдикатів, із якими їх деколи плутають» [18, с. 54].

У давнішій, 2001 року, статті Дарден прогнозував, що шантажистський авторитаризм має бути досить стабільним, оскільки саме ті люди, які могли б цю систему змінити, мають від неї найбільший зиск, а отже, найменше у будь-яких змінах зацікавлені. Тому «без зовнішнього тиску, спрямованого на поділ, а не концентрацію державної влади, важко буде спекатися цієї системи в осяжному майбутньому» [13, с. 69].

Після «помаранчевої революції», щоправда, дослідник мусив визнати, що «підкуп і шантаж можуть слугувати заміном правдивої лояльності, забезпечуючи функціонування адміністративної ієрархії, проте з погляду стабільності режиму вони є заміном украй недосконалим. Ахіллесова п'ята таких заснованих на корупції держав ... – цілковитий брак публічної підтримки та легітимності» [18, с. 53].

І справді, оскільки електоральний авторитаризм утверджує свою легітимність через позірно вільні вибори та інші формально демократичні процедури, він істотно відрізняється від традиційного авторитаризму, який утримує владу насамперед за допомогою ідеології та/або насильства. Авторитарність такої системи має виразні межі. Влада Президента в електоральному авторитаризмі

значна, але не абсолютна. Вибори хоч і маніпулюються на різні лади, проте не фальшуються цілковито. Влада може підтасувати результати для свого кандидата, якщо він іде голова в голову з кандидатом від опозиції, проте не може нічого вдіяти, якщо її власний кандидат надто непопулярний, а опоненти – сильні й об'єднані.

Власне, це й трапилося 2004 року, коли Президент Кучма обрав своїм наступником малопопулярного в більшій частині країни Віктора Януковича, натомість опозиція об'єдналася довкола значно популярнішого на той час Віктора Ющенка. Крім того, передачу авторитарної влади ускладнила несподівано висока активність громадянського суспільства, а також внутрішні тертя і розшарування у владному таборі, що завершилися переходом значної частини політичних і бізнесових еліт на бік опозиції. Всі ці чинники у поєднанні з міжнародним тиском зробили електоральну поразку авторитарного режиму загалом неминучою.

«Помаранчева революція» ознаменувала відхід України від авторитаризму, проте аж ніяк не перехід до ліберальної демократії. З одного боку, поправки до Конституції суттєво обмежили повноваження Президента і розширили повноваження парламенту та Кабінету Міністрів. Виборчий закон і регламент парламенту було змінено таким чином, щоб стимулювати розвиток політичних партій та формування коаліцій. Це був крок у слушному напрямі, проте, з іншого боку, всі зміни робилися в революційному поспіху, шляхом складних переговорів і компромісів, що й відбилося на якості схвалених документів. Замість чіткого розподілу влад, виникло їхнє взаємонакладання із відсутністю механізмів заповнення правових лакун, розв'язання суперечностей, усунення непослідовностей. Що гірше – не було проведено жодної правової реформи, верховенство права так і залишилося паперовою фікцією.

Україна знову поринула в інституційний хаос, схожий на хаос перших років незалежності. Тільки тепер некерованість інституцій зумовлювалася не розпуском «керівної» Комуністичної партії, а фактичним демонтажем «шантажистської держави» як її специфічного інституційного замітника. Після конституційних змін шантажистська держава в Україні просто не могла ефективно функціонувати, оскільки необхідною умовою її існування є максимальна концентрація влади, а не поділ. Замінити шантажистську державу

конституційно-правовою і відновити таким чином її керованість на основі єдиного й однакового для всіх права помаранчеві лідери не схотіли чи не змогли. Більшість виборців, розчарованих карикатурною, дисфункціональною демократією, закономірно проголосувала за їхніх опонентів.

Нова влада, однак, не стала вдосконалювати загалом прогресивних конституційних змін, запроваджених революцією. Замість зміцнення конституційного ладу, розбудови правової держави і вдосконалення системи стримувань і противаг, Віктор Янукович і його партія відновили систему, створену Леонідом Кучмою, тобто повернули фактично Україну в 2004 рік.

### Висновки

Електоральний авторитаризм, який поступово утвердився в Україні у другій половині 1990-х років за президентства Леоніда Кучми, був великою мірою наслідком дисбалансу влади, успадкованої від СРСР. Сильна виконавча влада і вкрай слабка судова і законодавча витворили систему, в якій сильніший гравець накопичує дедалі більше повноважень практично без жодного контролю й обмежень із боку інших учасників політичного процесу. Низька громадянська і політична культура, суспільні поділи, брак традицій ліберальної демократії й правової держави полегшили узурпацію влади виконавчою гілкою, насамперед інституцією президента, і, відповідно, ослаблення судової влади й законодавчої та маргіналізацію громадянського суспільства. Невдалий інституційний дизайн, запроваджений у пострадянській Україні, істотно посприяв цим процесам.

Як наслідок, сформувалося порочне коло, в якому початкові формальні переваги виконавчої гілки влади над іншими були конвертовані у неформальну владу, ресурси та вплив, а ті, зі свого боку, конвертовані у ще більші формальні переваги. Ця самопідсилювальна тенденція призвела, врешті решт, до виникнення досконалої (на свій лад) системи квазідемократичного врядування, званої «шантажистською державою». Селективне застосування права лежить в основі цієї системи, даючи змогу президентові та його спільникам розправлятися з опонентами позірно неполітичними засобами. Ця система, попри загалом очевидну силу та ефективність, має, однак, свої

межі, наочно продемонстровані невдалою передачею авторитарної влади «спадкоємцеві» у 2004 році.

Прикметно, однак, що «падіння режиму відбулося не через інституційні обмеження, а, в остаточному підсумку, через зіткнення з сильнішою потугою» [7, с. 208]. Нездатність помаранчевих лідерів здійснити необхідні інституційні реформи призвела не лише до поразки цих лідерів і очолюваних ними політичних сил, а й до відновлення попередньої авторитарної системи у ще більш консолідованому вигляді.

Концентрація влади й ресурсів у руках президента та його найближчого оточення сприяє зміцненню керованої ними «шантажистської держави», проте не усуває її іманентної дисфункціональності. І специфічна «сила» такої держави, і її більш ніж очевидна в сучасному світі дисфункціональність походять із того самого джерела – державно інституціалізованого шантажу, заснованого на державно санкціонованій корупції. Систематичне руйнування конституційного і, взагалі, правового поля неодмінно делегітимізує таку державу в очах населення та міжнародної спільноти. Наслідком цих процесів може бути або падіння непопулярного режиму і повернення до нерозв'язаної проблеми інституційних реформ, або ж його остаточна, суто авторитарна консолідація за моделлю більшості пострадянських «султанатів».

---

1. Friedrich C. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* / C. Friedrich, Z. Brzezinski. – New York, 1961.

2. Bunce V. *Subversive Institutions: the design and the destruction of socialism and the state* / V. Bunce. – Cambridge, 1999.

3. Bessinger M. *Untitled* / M. Bessinger // *East European Constitutional Review*. – 2000. – Nos. 1-2.

4. Kuzio T. *Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?* / T. Kuzio // *Politics*. – 2001. – No. 3.

5. Kuzio T. (guest editor). *Ukraine: A Decade of Independence* / T. Kuzio // *Journal of Ukrainian Studies*, a special issue. – 2001. – Nos.1-2.

6. Herasymiw B. *Post-Communist Ukraine* / B. Herasymiw. – Edmonton & Toronto, 2002.

7. D'Anieri P. *Understanding Ukrainian Politics: Power, Politics, and Institutional Design* / P. D'Anieri. – Armonk NY & London, 2007.

8. Kuzio T. *Ukraine under Kuchma. Political Reform, Economic Transformation and Security Policy in Independent Ukraine* / T. Kuzio. – New York, 1997.

9. Dyczok M. *Ukraine. Movement without Change, Change without Movement* / M. Dyczok. – Amsterdam, 2000.
10. Wilson A. *Virtual Politics. Faking Democracy in the Post-Soviet World* / A. Wilson. – New Haven & London, 2005.
11. Way L. *Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave. The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine* / L. Way // *World Politics*. – 2005. – No. 1.
12. Way L. *Pluralism by Default in Moldova* / L. Way // *Journal of Democracy*. – 2002. – No. 4.
13. Darden K. *Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine Under Kuchma* / K. Darden // *East European Constitutional Review*. – 2001. – Nos. 2-3.
14. *The End of an Era?* // *Kyiv Post*. – 2001. – 25 October.
15. D'Anieri P. *The Impact of Domestic Divisions on Ukrainian Foreign Policy: Ukraine as a «Weak State»* / P. D'Anieri // Kuzio T., Kravchuk S., D'Anieri P. *State and Institution Building in Ukraine*. – New York, 2000.
16. Kuzio T. *Introduction: The «Quadruple Transition»* / T. Kuzio // D'Anieri, Kravchuk & Kuzio (eds.), *Politics and Society in Ukraine*. – Boulder CO, 1999.
17. Kutuev P. *Development of Underdevelopment: State and Modernization Project in the Post-Leninist Ukraine* / P. Kutuev // David Shikiar (ed.), *Thinking Fundamentals*. – Vienna, 2000.
18. Darden D. *The Integrity of Corrupt States: Graft as an Informal State Institution* / D. Darden // *Politics & Society*. – 2008. – No. 1.