

## Юрій МАЦІЄВСЬКИЙ, Михайло МОЗОЛЬ

### Неформальні пакти та їх наслідки у період президентства В. Ющенка (нарис до теорії гібридних режимів)

*Запропоновано пояснення одного з головних феноменів постпомаранчевого періоду в історії країни, а саме того, чому вітчизняні еліти не змогли обрати «гру за правилами», а продовжували «гратися з правилами». Пояснення відштовхується від раціональної моделі взаємодії гравців, яка доповнюється моделлю інволюції конституціоналізму. Головний висновок дослідження полягає в тому, що неформальні пакти, які визначали поведінку головних політичних гравців, стали інституційною пасткою, яка унеможливила демократичний компроміс, або «гру за правилами», що своєю чергою вплинуло на руйнування принципів верховенства права, або інволюцію конституціоналізму у постпомаранчевій Україні.*

**Ключові слова:** неформальні пакти, інституційна пастка, операційний код політичної культури, інволюція конституціоналізму.

**Ч**ому після «Помаранчевої революції» політичний процес не пішов у бік встановлення демократичних правил гри, а навпаки, супроводжувався нерегульованим політичним суперництвом, що врешті призвело до поразки «помаранчевих» на президентських та місцевих виборах 2010 р.? Чому після зміни влади у 2004 р. політичні угоди не виконувались так само, як і до 2004 р.? Які наслідки мала практика «гри без правил» у політичному процесі у недалекому минулому і тепер і де причини сучасного занепаду конституціоналізму?

Відповіді на ці питання спробуємо пошукати у типових зразках поведінки головних політичних гравців періоду президентства В. Ющенка. Спочатку ми визначимо базові поняття і стисло опишемо модель, яку використовуватимемо для пояснення дій політичних акторів, далі наведемо приклади неформальних угод (пактів), а в кінці покажемо, які наслідки ці угоди мали для інволюції конституціоналізму в Україні [1].

## Базові поняття

У роботі ми використовуємо кілька понять, які вимагають пояснень. Найважливішим є поняття «інституційна пастка», яке спочатку з'явилося в економічних дослідженнях [2], а згодом перейшло у політичні [3]. Суть цього поняття полягає у тому, що в процесі змін з'являються неефективні, але стійкі норми, змінювати які ніхто з головних гравців не зацікавлений. Приклади інституційних пасток в економіці – бартер, ухилення від податків, корупція, неплатежі, песимістичні очікування. В політиці – авторитарний чи гібридний режим з неефективними складовими – розподілом повноважень між гілками влади, виборчою і партійною системою, механізмом формування загальнодержавних (федеральних чи унітарних) і місцевих органів управління.

Операційним кодом політичної культури, за Г. Меєром (G. Meyer), називатимемо домінуючі правила і норми, ставлення і зразки поведінки, що визначають реальне функціонування політики як на рівні еліт, так і мас. Операційний код упроваджує норми, неписані правила політичних дій і прийняття рішень, які є, принаймні мовчазно, прийняті важливими суспільними групами. Вони можуть бути демократичними чи ні, залежно від етичних норм, прийнятих у суспільстві [4].

Інволюція конституціоналізму (від лат. *Involutio* – згорання, рух у протилежному напрямку) – систематичне порушення принципу верховенства права, що виявляється у вибіркового використанні закону і порушенні як самих законів, так і процедури їх ухвалення. Прояви – небажання «грати за правилами», постійні спроби змінити правила і домінування неформальних правил (патронажу, клієнталізму) над формальними [1].

Непевність (*uncertainty*) стан, за якого політичні гравці не здатні прорахувати наслідки своїх дій. Непевність є постійною змінною політичного процесу, але значення її можуть коливатися залежно від ситуацій. У процесі змін непевність збільшується.

Поняття «неформальні пакти» буде пояснене у наступній частині роботи.

## Варіанти взаємодії політичних гравців

Ми використовуємо модель взаємодії політичних гравців, розроблену В. Гельманом [5, с.82]. В основі моделі лежить відома з теорії раціональ-

ного вибору теза про те, що визначальним чинником поведінки індивідів, як і політичних гравців, є переслідування власної користі. Гравцями, чи акторами, вважаються об'єднання еліт, які змагаються за владу. Метою боротьби є збереження (розширення) влади (повноважень) і впливу на політичний процес. Проте актори не діють у вакуумі. Їхні можливості обмежені двома змінними: 1) доступними ресурсами і 2) оцінкою можливих втрат і користі від дій у тому чи іншому напрямку (стратегіями). Ці змінні задають чотири варіанти взаємодії між політичними гравцями, які умовно можна назвати «війна всіх проти всіх», «переможець отримує все», «картельна змова» і «боротьба за правилами» (табл. 1).

Таблиця 1

Баланс ресурсів / ціна стратегій	Конфронтація дешевша за кооперацію	Кооперація дешевша за конфронтацію
Рівний розподіл ресурсів між акторами	Війна «всіх проти всіх»	«Боротьба за правилами» (інституційний компроміс)
Одноосібне домінування одного з акторів	«Переможець отримує все»	«Картельна змова» (нав'язаний компроміс)

Додатковим фактором, що впливає на поведінку гравців, є інститути, які можуть змінювати обсяг ресурсів і ціну стратегій. У процесі зміни режимів інститути не лише обмежують чи задають стимули політичним гравцям, а й самі виникають і змінюються внаслідок їхніх дій. В. Гельман відзначає, що процес зміни режимів супроводжується порушенням рівноваги (балансу сил) у взаємодії між гравцями, що виявляється у посиленні непевності як щодо результатів, так і інститутів, тобто відсутністю в акторів адекватної інформації про наслідки своїх дій. Невизначеність може бути настільки високою, що впливає на вибір стратегій акторів, не залежно від розподілу ресурсів, а лише від більшої чи меншої схильності до ризику [5, с. 84].

Якщо ресурси одного з гравців переважають ресурси опонентів, раціональною є стратегія конфронтації, або гра з нульовою сумою, у якій

«переможець отримує все». Якщо ж ціна перемоги (конфронтації) виявляється вищою, ніж ціна кооперації, домінуючий гравець може запропонувати неформальну угоду чи пакт. Очевидно, що такі нав'язані компроміси асиметричні, тому що приймаються у нерівних умовах, є непублічні і звідси малодієві. Такі неформальні пакти не сприяють регулюванню політичної конкуренції, а навпаки ускладнюють її: формальні інститути тут є ширмою чи фасадом для панування домінуючого актора. Гравець, якому нав'язали компроміс, не має особливих стимулів дотримуватись угод і намагатиметься змінити баланс сил, як тільки відчує відповідний момент.

Якщо ж опоненти володіють приблизно однаковими ресурсами у ситуації високої непевності, всі боротимуться з усіма. Така боротьба може тривати досить довго, доки не закінчиться перемогою когось одного або згодою «грати за правилами». Останній варіант передбачає, що учасники конфлікту мають приблизно однакові ресурси, а ціна конфронтації для них виявляється досить високою, тобто вони не можуть чи не хочуть продовжувати протистояння. Тоді можливий інституційний компроміс, або «гра за правилами». Останній варіант взаємодії наближається до добре відомих з літератури елітних пактів. В. Гельман відзначає, що останні можна вважати «добрими пактами», на відміну від картельних змов, або «поганих пактів», якщо їх розглядати з погляду демократії і політичної стабільності. Основна відмінність між ними виявляється у таких вимірах. По-перше, якщо «добрі пакти» є публічними угодами, то «погані пакти», навіть якщо й укладаються публічно, містять значну неформальну складову, суть якої рідко стає публічною. Тому такі пакти ми називатимемо неформальними. По-друге, якщо «добрі пакти» базуються на взаємному визнанні акторами умов політичної конкуренції, то «погані пакти» укладаються для того, щоб уникнути конкуренції. По-третє, якщо «добрі пакти» забезпечують інституційні гарантії для всіх акторів, завдяки силі примусу з боку формальних інститутів, то «погані пакти» засновані на неформальних угодах між окремими акторами або невизначених процедурах і ніяких гарантій забезпечити не можуть [5, с. 87]. Врешті, «добрі пакти» сприяють укоріненню демократичної політичної культури еліт, що можна вважати їхньою доданою суспільною вартістю, а «погані пакти» укладаються виключно для виживання політичних гравців і ніякої користі суспільству не несуть.

У своєму дослідженні за 2007 р. російський науковець припускав, що після інституційного компромісу від 8 грудня 2004 р. в Україні складеться демократична ситуація, що може привести до «гри за правилами». Події в Україні, однак, заперечили цей прогноз.

### **Формальні інститути і неформальні «пакти» в період президентства В. Ющенка**

Конституційна реформа 2004 року зберегла змішану форму правління в Україні, зменшивши повноваження президента на користь парламенту. У парламентсько-президентських системах прем'єр-міністр, як правило, опиняється в центрі відносин між парламентом та президентом і фактично є ключовою політичною фігурою. Будь-які політичні конфлікти, які відбуваються у політичній системі, вирішуються залежно від позиції прем'єра, а за умови політичної відповідальності Кабінету перед Парламентом вони визначаються виключно розподілом політичних сил у Парламенті. Навіть, якщо на початку, Кабінет є результатом політичних домовленостей між Президентом та коаліцією, з часом вага Прем'єра та коаліції збільшується, а Президент втрачає важелі впливу на політичну ситуацію [6, с. 12]. Саме тому політична ситуація в Парламенті є ключем до розуміння поведінки політичних акторів у парламентсько-президентських системах. Водночас стабільність парламентської коаліції та її уряду в умовах протистояння з Президентом є вкрай хиткою, що виявляється у політичних кризах і конфліктах, які ми спостерігали протягом майже всього президентства В. Ющенка. Хоча в усталених демократіях політичні конфлікти між Президентом та Кабінетом не мають значного впливу на політичну ситуацію [7; 8], у перехідних суспільствах вони не лише ускладнюють розподіл повноважень та можливості реформування гілок влади, а й негативно впливають на процеси легітимації політичної влади, загалом, та утвердження демократичних цінностей.

У період президентства В. Ющенка політичні протистояння між Президентом та Кабінетом були звичним явищем. Згода на перерозподіл повноважень між головними політичними гравцями, у вигляді конституційної реформи, стала необхідною умовою проведення переголосування другого туру президентських виборів і обрання В. Ющенка президентом України.

Ухвалення 8 грудня 2004 р. законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» № 4180 (Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV) в обмін на переголосування другого туру виборів можна вважати яскравим прикладом використання неформальних угод для досягнення приватних цілей політичних акторів. Серед основних процедурних порушень можна відзначити сам факт «пакетного» голосування, що не передбачене Конституцією України, а також внесення змін до тексту законопроекту про зміни до Конституції в процесі обговорення та ухвалення, що не припускається після отримання висновку Конституційного Суду [9]. Як відзначають В. Бакіров та О. Фісун, стратегічний зміст конституційної реформи мав полягати у радикальній зміні формату політичної гри шляхом зниження значущості президентського «призу» і переведенні політичного процесу у парламентську площину [10, с. 155]. Ущербний для легітимної процедури спосіб подолання політичної кризи мав наслідком систематичне загострення ключових проблем структурування середовища політичних акторів.

Особливо активно намагався обійти формальні правила та процедури Президент, який прагнув зберегти статус домінуючого гравця попри обмежені повноваження. Для ілюстрації відтворимо хронологію подій, яка демонструє типові стратегії взаємодії політичних гравців у ситуації непевності.

Конституційна реформа, що вступила в дію 01.01.2006 р. істотно зменшила повноваження новообраного Президента, який вочевидь не бажав з цим миритись і продовжував діяти, як і до обмеження повноважень. Такі дії Президента наражалися на спротив тих політичних гравців, які були невдоволені місцем та роллю у розподілі управлінських та економічних ресурсів. Прийняті з порушенням процедури і посилені перевищенням повноважень головними політичними гравцями, нові конституційні норми посилили, а не зменшили конфліктність у середовищі політичних акторів. Закріплення інституційного компромісу у вигляді змін до Конституції дало короткостроковий ефект самоорганізації політичної системи України [11], проте не змогло забезпечити її від нестабільності.

Напруга, що існувала на особистому рівні між Ющенком і Тимошенко, посилилась нечітким розподілом повноважень між Президен-

том і Прем'єр-міністром, що було ще одним недоліком поспішного внесення змін до Конституції. Тимошенко, яка була затверджена на посаді прем'єр-міністра 04.02.2005 р. відповідно до неформальної угоди про розподіл посад між «Помаранчевими», в перспективі вступу в дію змін до Конституції, отримувала роль ключової фігури у політичній системі. Пропрацювавши вісім місяців, 08.09.2005 р. уряд Ю. Тимошенко був відправлений Ющенком у відставку, завдяки ще існуючим на той момент у Президента повноваженням, а передусім прагненню не допустити зміни балансу сил на користь Прем'єр-міністра. Формальною підставою для відставки уряду і кількох високопосадовців було припинення корупції і конфліктів усередині «помаранчевого» табору (Державний секретар О. Зінченко подав у відставку, звинувативши секретаря РНБОУ П. Порошенка, першого помічника Президента О. Трет'якова та лідера парламентської фракції «Наша Україна» М. Мартиненка в корупційних діях і використанні влади в приватних цілях), що мало виправдати рішення Ющенка перед громадськістю. Відставка уряду спричинила правову колізію, що не могла бути вирішена правовим шляхом. Суб'єктом формування уряду мала стати парламентська коаліція (оскільки після вступу в дію змін до Конституції, Президент втратив таке право), що могла бути утворена лише після майбутніх парламентських виборів 26 березня 2006 р. Отже, новий уряд Ю. Єханурова пропрацював до серпня 2006 р. у ситуації правової невизначеності.

Як бачимо, потенційне зменшення повноважень Президента, внаслідок вступу в дію змін до Конституції (з 1 січня 2006 року) і посилення єдиного на той час політичного конкурента – Прем'єр-міністра Тимошенко, підштовхнули Ющенка до вибору стратегії конфронтації за принципом «три з нульовою сумою». Завдяки існуючим повноваженням ціна конфронтації здавалася невисокою і перевищувала очікувані втрати від падіння підтримки. Якщо такий розрахунок переважав у мотивах Ющенка, то він виявився помилковим. Починаючи з вересня 2005 р., рівень довіри до Ющенка пішов на спад, а рівень довіри до Тимошенко зберігався на досить високому рівні. За даними соціологічних досліджень Центру Разумкова за період з 2005 до 2010 р. рівень довіри до В. Ющенка зменшився із 71 до 20% [14]. З метою послаблення Прем'єра Президент істотно підвищив статус Секретаря Ради Національної безпеки та

оборони. До компетенції Петра Порошенка (Указом про призначення якого на посаду Секретаря Ради Національної безпеки та оборони) були надані широкі, не передбачені Законом «Про Раду національної безпеки і оборони України» повноваження у сферах нормотворчості, кадрових призначень (насамперед, у Збройних силах, правоохоронних і судових органах), контролю над діяльністю органів державної влади. Дехто вважає, що метою зазначених дій Президента було збалансування інтересів політичних команд, які його оточували [17], проте очевидним мотивом здається створення противаги Прем'єр-міністра України, яким на той час була Ю. Тимошенко. При цьому, статус РНБО та керівника її Апарату «були трансформовані спеціально під конкретну особу [12, с. 18].

Водночас, прагнучи розширити свої ресурси у вигляді контролю над технічним виконавцем обов'язків прем'єр-міністра (що було наслідкуванням стилю президентства Л. Кучми), В. Ющенко пішов на тактичний союз з Партією регіонів та персонально В. Януковичем. Володіючи достатнім ресурсним потенціалом, але відчуваючи потребу у парламентській підтримці, В. Ющенко запропонував черговий пакт у вигляді «Меморандуму порозуміння між владою та опозицією», який був підписаний через два тижні після відставки уряду Ю. Тимошенко 22 вересня 2005 р. Президентом, в. о. Прем'єр-міністра Ю. Єхануровим і лідером ПР В. Януковичем. Особливістю цього пакту було те, що він виходив за межі «помаранчевого табору». Через годину після цього Верховна Рада 289 голосами дала згоду на призначення Ю. Єханурова Прем'єр-міністром України, причому одноставно проголосувала «за» фракція Партії регіонів.

Підписання Меморандуму мало на меті не порозуміння між владою та опозицією, а між Президентом і керівництвом ПР з приводу голосування за кандидатуру Прем'єр-міністра Ю. Єханурова, тобто було, по суті, «політичним бартером» [13, с. 45]. Цим кроком Президент повернув на політичну арену лідера Партії регіонів В. Януковича і, разом з тим, створив стартові умови для ПР на майбутніх парламентських виборах. Унаслідок таких тактичних ходів Ющенко отримав потужний адміністративно-політичний ресурс, але разом з тим ще більше втратив електоральний. За даними Центру Разумкова, підтримка Президента населенням України з серпня по листопад 2005 р. знизилась з 30,2 до 14,3% [14].



Напередодні парламентських виборів 2006 р. збереження на посаді прем'єра Ю. Тимошенко загрожувало Президенту не лише поразкою партії «Наша Україна», але й у разі перемоги БЮТ можливим продовженням конституційної реформи у напрямі зменшення повноважень Президента. Очевидно, прагнучи обмежити політичний та адміністративний ресурс Юлії Тимошенко, який вона могла використовувати, перебуваючи на посаді прем'єр-міністра, для перемоги на парламентських виборах 2006 р., Президент прагнув зберегти за собою статус не лише номінально-символічного втілення лідера «помаранчевих», але й контроль за адміністративно-політичними ресурсами для проведення майбутньої передвиборчої кампанії.

Перемога Партії регіонів на парламентських виборах 2006 р. (34% голосів виборців і 41% мандатів на користь Партії регіонів) стала початком формування опозиційної до Президента коаліції, що негативно позначилося на його позиціях. Регіонали, отримавши потужний ресурс у вигляді найбільшої фракції у ВР, відразу забули про Меморандум і почали шукати варіанти створення коаліції.

Низка тактичних прорахунків Президента фактично створили умови для повернення та зміцнення позицій Партії регіонів, яка протягом першої половини 2005 р. в силу структурних та організаційних характеристик займала відносно помірковану позицію. Тривалий процес творення помаранчевої коаліції закінчився провалом і утворенням антикризової коаліції у складі Партії регіонів, комуністів та соціалістів, із запрошенням до неї і «Нашої України». Після певних вагань, які завершилися укладанням чергового пакту у вигляді – «Універсалу національної єдності», Президент, втрачаючи ресурсну підтримку, подав рекомендовану парламентською коаліцією кандидатуру В. Януковича на посаду прем'єр-міністра.

Підписаний в другій годині ночі 3 серпня 2006 р. Президентом, Головою Верховної Ради, в. о. Прем'єр-міністра і лідерами всіх депутатських фракцій (крім лідера БЮТ Ю.Тимошенко) Універсал став ще одним прикладом «картельної змови». Формальною підставою підписання цього політичного документа проголошувалась згода представників усіх парламентських фракцій, що утворились у парламенті після виборів 2006 р., об'єднатися з метою формування парламентської коаліції і уряду задля

добра українського народу [15]. Для Президента, що ініціював підписання Універсалу, головний мотив полягав у спробі збереження позиції національного лідера (домінуючого гравця) в нових політико-правових умовах, що склалися після набуття чинності змін до Конституції. Фактично це означало збереження впливу на діяльність Уряду через п'ятьох міністрів, призначених за «президентською» квотою (до неї було включено посаду Міністра внутрішніх справ, а також міністрів, які були представниками блоку «Наша Україна» – юстиції, культури і мистецтв, у справах сім'ї та молоді, охорони здоров'я). Залучення до Уряду представників фракції, що не належала до складу коаліції, порушувало закладену в Конституції логіку формування вищого органу виконавчої влади та фактично стало прелюдією до порушення конституційної логіки формування парламентської більшості у 2007 р. Президент, прагнучи водночас зберегти політичні позиції непопулярним об'єднанням антиолігархічних (ліберальних та національно-демократичних) сил з олігархічними та подолати регіональні протистояння між ними, намагався реалізувати сценарій національного примирення, який через об'єднання навколо Партії регіонів радше свідчить про неподолані олігархічні впливи, що вкорінилися в Україні в період президентства Л. Кучми [16, с. 29], ніж про суспільну важливість та необхідність. Для В. Януковича підпис під документом, який не мав юридичної сили, не коштував нічого, натомість здобутки були дуже значні. Внаслідок тривалих торгів, В. Янукович отримав посаду прем'єр-міністра, а Партія регіонів посилила свій вплив у ВР. Ю. Тимошенко, яка після відставки з посади прем'єр-міністра очолила фракцію БЮТ у парламенті, заявила, що погоджується з усіма пунктами універсалу, але не поставить свій підпис поряд з підписами лідерів комуністичної і соціалістичної партій, що утворили «антикризову коаліцію» з Партією регіонів.

Подальший хід політичних подій продемонстрував вагу тактичних прорахунків Президента, які відобразилися не лише на його політичному статусі, але й на ситуації в країні, загалом. Як і очікувалося, коаліція, сформована навколо опозиційної Президенту Партії регіонів, поступово почала збільшувати контроль за політичною ситуацією в країні, що було логічним варіантом продовження конфлікту за принципом «гри з нульовою сумою». Політичні зобов'язання залишилися на папері, а нова

парламентська коаліція на чолі з ПР почала приростати новими членами. У разі створення у Верховній Раді конституційної більшості, ядро якої склали фракції ПР, КПУ та СПУ, Президент потрапив у пряму залежність від прем'єр-міністра – від започаткування процедури імпічменту (зі значними шансами завершити її) до подальшого скорочення повноважень (наприклад, обговорювався варіант змін до Конституції, які передбачали б обрання Президента України у Верховній Раді). У ситуації, коли Президент фактично втратив важелі контролю за Кабінетом Міністрів, опозиційний Прем'єр-міністр В. Янукович, через контроль коаліції у Верховній Раді України, перетворився на ключову фігуру в політичній системі. Те, чого боявся Ющенко у протистоянні з Тимошенко, повернулося до нього у постаті Януковича. Замість одного опонента, Ющенко тепер отримав двох. У відповідь на зменшення впливу (прийняття Парламентом у першому читанні нової редакції Закону «Про Кабінет Міністрів України» (21 грудня 2006 р.), який давав змогу Прем'єр-міністру звільняти міністрів, які були призначені по квоті Президента) В. Ющенко вимушений був воювати на два фронти, тобто почав «війну проти всіх», яка в підсумку завершилась достроковим припиненням повноважень Верховної Ради, що було тактичним здобутком, але не перемогою Президента.

Формальним приводом для підписання Указу № 264/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 р. стало поповнення коаліції окремими представниками фракцій (депутатами, які індивідуально увійшли до складу коаліції, були Олександр Волков і Володимир Заплатинський, які потрапили до Парламенту у списку «Нашої України», а також екс-бютівці Олександр Борзих, Володимир Зубик, Михайло Зубець і Володимир Толстенко), що прямо суперечило Конституції, яка передбачала створення коаліції шляхом об'єднання фракцій.

У відповідь 3 квітня ВРУ ухвалила постанову «Про деякі заходи щодо запобігання порушенням конституційного ладу та забезпечення невтручання НБУ в дії, які загрожують конституційному правопорядку», якою заборонила Національному банку України та його посадовим особам «у будь-який спосіб брати участь у забезпеченні фінансування заходів, передбачених цим указом». Така позиція коаліції демонструвала загострення конфлікту і прагнення діяти незалежно від кінцевого результату

протистояння. Відсутність прагнення компромісу провокувала Президента не відступати від зайнятої позиції. Тому в цій ситуації, логічним продовженням став указ від 25 квітня, яким В. Ющенко призначив дату позачергових парламентських виборів на 24 червня 2007 р., скасувавши таким чином попередній указ від 2 квітня. В указі Президент ще раз підтвердив намір провести позачергові вибори, а також наголосив, що невиконання указу про розпуск Верховної Ради, в тому числі й Урядом, «межує з порушенням кримінального закону». Втрачаючи формальні повноваження так, як неформальний вплив на ситуацію, Ющенко прагнув зберегти власну позицію. В кінцевому рахунку це могло компенсувати відсутність адміністративних важелів впливу та забезпечити легітимність вимог. Коаліція ж, послуговуючись формальними повноваженнями, грала у свою гру. 26 квітня депутати ПР виступили з ініціативою щодо початку процедури імпичменту Президента. І хоча всі гравці прекрасно розуміли ефемерність такого сценарію, однак позиція в цій ситуації була важливішою за результат протистояння, що підтверджує реалізацію сценарію «гри з нульовою сумою». І хоча більшість в парламенті виступала проти припинення повноважень ВРУ, однак компромісне рішення було єдиним варіантом виходу з політичної кризи.

Протистояння закінчилося 4 травня неформальною домовленістю між В. Ющенком та В. Януковичем про проведення дострокових виборів до ВРУ. А після тривалих переговорів з лідерами коаліції – В. Януковичем та О. Морозом, та узгодження технічних моментів щодо дати та механізмів фінансування виборів до ВРУ, Ющенко зупиняє на 29 і 30 травня 2007 р. дію статті 2 Указу Президента України від 26 квітня 2007 р. № 355 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України і призначення позачергових виборів». Такий тактичний хід був насамперед спрямований на перевірку дотримання неформальних угод, які були укладені між головними політичними гравцями. Відчуваючи можливість втрати контролю над ситуацією, Президент залишав за собою право застосовувати більш жорсткі методи впливу. Однак уже 5 червня В. Ющенко указом № 496/2007 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» скасовує попередні: Указ Президента України від 26 квітня 2007 р. № 355 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових

виборів»; Указ Президента України від 29 травня 2007 р. № 476 «Про зупинення дії статті 2 Указу Президента України від 26 квітня 2007 р. № 355»; Указ Президента України від 31 травня 2007 р. № 480 «Про внесення зміни до статті 1 Указу Президента України від 29 травня 2007 р. № 476»; Указ Президента України від 1 червня 2007 р. № 482 «Про внесення зміни до статті 1 Указу Президента України від 29 травня 2007 р. № 476»; та призначає указом № 497/2007 позачергові вибори до ВРУ.

Політична ситуація була стабілізована внаслідок видання четвертого указу від 31 липня, який вносив зміни до указу від 5 червня і став формальним підтвердженням неформальних домовленостей, які існували між основними політичними гравцями.

З правового погляду, ситуація, що склалася в Парламенті, не підпадала під жоден пункт статті 90 Конституції України, в якій наводяться підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради. Однак Президент, відчуваючи небезпеку від створення конституційної більшості, вирішив зіграти на випередження і прийняв рішення про розпуск Парламенту, незважаючи на позаправовий характер такого кроку. Про непевність правової позиції Президента та домінування в його діях політичної складової свідчило видання чотирьох указів про дострокове припинення повноважень Верховної Ради, з яких кожен наступний скасовував або змінював попередній.

Підписання першого і другого указів, за певних умов, можна було б кваліфікувати як акт порушення «правил гри» – перевищення повноважень для збереження влади. Проте, з іншого боку, вони були реакцією на порушення «правил гри» в парламенті – перетягування депутатів з опозиції в коаліцію шляхом підкупу. Доказів цього ніхто не надав, але кількість членів коаліції постійно зростала за рахунок «помаранчевих» депутатів. Цей приклад ілюструє складність виявлення і кваліфікації проявів політичної корупції в умовах високої непевності (суперечливого правового поля) та намагань політичних сил використати цю обставину у своїх інтересах. Варто зазначити, що після виходу президентських указів уряд пішов на саботування цього рішення. Зокрема, це стосувалося відмови від фінансування дострокових виборів. Выборчий процес було охарактеризовано як доволі вразливий стосовно процедур та термінів [17]. Показовим був переговорний процес щодо виконання чи невиконання

зазначених указів. Значення неформальної угоди В. Ющенка, В. Януковича та О. Мороза щодо визнання їх легітимності важко переоцінити. Парламент продовжував свою роботу до проведення позачергових виборів 30 вересня 2007 р. Як відзначив народний депутат України Ю. Ключковський, позачергові вибори стали демократичним механізмом виходу з політичної кризи, застосування якого стало можливим унаслідок домовленості еліт [15]. Фактично, поведінка всіх ключових гравців протягом 2005–2009 рр. стала свідченням домінування «політичної доцільності» над законністю. Висока політична непевність, зумовлена неповагою до демократичних процедур ухвалення рішень, підштовхувала усіх ключових гравців до подолання конфліктів шляхом укладання неформальних пактів, що ще більше посилювало непевність і ускладнювало вибір «гри за правилами». Наведені спостереження підштовхують до висновку про те, що українські еліти загнали себе в «інституційну пастку» – розуміли згубність неформальних угод, але продовжували їх використовувати з надією на перемогу над опонентами. Намагання переграти один одного у гри два проти одного з постійною зміною сторін у трикутнику – президент, прем'єр, спікер, унеможлилювали проведення структурних реформ і віддаляли Україну від демократичних стандартів здійснення політики. Інституційне «перезавантаження», про яке багато говорили політики і спостерігачі [18], покликане подолати «кучмізм» (спадок минулого), навіть не почалось. В інституційному сенсі президентство В. Ющенка позначилось збереженням неформальних інститутів та практик, які виявили свою згубність після приходу до влади В. Януковича.

Наведені приклади дають змогу сформулювати кілька підсумкових тез. Перші три вказують на структурні, а наступні дві – на процедурні труднощі демократизації, які зрідка потрапляють до уваги дослідників:

Якщо поглянути на перелічені приклади ширше, то вони вказують на те, що неформальні пакти стали невід'ємною складовою «операційного коду» політичної культури українських еліт. Іншими елементами операційного коду можна вважати:

- переважно конфліктне, шміттівське сприйняття політики, де визначальним є поділ на «друзів» і «ворогів»;
- інструментальне ставлення до Конституції та закону, загалом. Ця настанова зовнішніми спостерігачами часто описується такими

- поняттями як «Rule by Law», або правління з допомогою закону, а не «Rule of Law», де визнається принцип верховенства закону;
- персоналізація політики, або визначальна роль особистих зв'язків у здійсненні політики. Це поняття у поясненні Г. Меєра має чотири виміри: домінування дій, інтересів і зв'язків окремих політичних лідерів і їхніх мереж у політичній системі над діями, інтересами і зв'язками громадян; подання лідерів себе самих і їх іміджів публіці. Тут персоналізація доповнюється медіатизацією і маркетизацією політичних іміджів. Політика починає здійснюватись за законами ЗМІ. Деякі автори цей процес називають «віртуалізацією» політики [19]; сприйняття громадянами світу політики. Їх уявлення про те, хто домінує в політичному процесі, як приймаються політичні рішення, чиї інтереси переважають. Це сприйняття виявляється у політичній поведінці; відносини між елітами і масами набувають особистого, патронажно-клієнталістського характеру. Зв'язок між патроном і клієнтами базується на неписаних правилах взаємодії і виявляє себе як у державних, так і недержавних установах, і небов'язково проти них. У випадку України можемо спостерігати його на різних рівнях, як до, так і після «Помаранчевої революції» [4, с. 39–40].

В Україні, як еліти, так і громадяни поблажливо ставляться до порушень процедури ухвалення рішень, що підтверджує тезу про перевагу сутнісного розуміння урядування над процедурним, яке домінує у ЄС і США [20]. Тобто, якщо мета виправдовує засоби, то питання про дотримання правил відходить на другий план.

Причини сучасного занепаду принципів верховенства права, процедур ухвалення рішень або того, що раніше було окреслено поняттям «інволюція конституціоналізму», вочевидь, не були народжені у часи «помаранчевого хаосу». Проте важливо мати на увазі, що інерція «кучмізму», або домінування «політичної доцільності», корупції, неформальних пактів над визнаними процедурами ухвалення рішень, не була подолана після приходу «помаранчевих» до влади. Навпаки, ці неформальні практики виявились більш дієвими, ніж Конституція і держава з усіма її установами. Якщо вдатись до медичних аналогій, то можна сказати, що держава важко хвора.

Невміння прораховувати наслідки своїх дій стає виразною ознакою непрофесіоналізму українських еліт. Падіння підтримки В. Ющенка було зумовлене не соціальними чи економічними чинниками, що є типовим для європейських країн, а його недалекоглядними діями, починаючи з відставки Ю. Тимошенко. Якщо на початку свого президентства Ющенко мав підтримку майже 70% українців, то через рік вона знизилась до 50%, через два до 38%, через три зросла до 54%, через чотири знизилась до 17%, а на кінець каденції становила 21% [14].

Особисті симпатії / антипатії є невід'ємною рисою людських стосунків. В українській політиці ці чинники займають надмірно небезпечне місце, що дає приводи ближчим чи дальшим сусідам на Заході вміщувати Україну в рамки Візантійсько-Російської політичної традиції, що орієнтується на особистості, а не процедури, і тому віддає архаїчністю, не(до)цивілізованістю порівняно з тим, що вважається Європейською традицією.

Здійснений аналіз дає змогу поєднати базові поняття у динамічну модель. Непевність і операційний код політичної культури тут використані у значенні незалежних змінних, а інституційна пастка та інволюція конституціоналізму є залежними змінними.

Неформальні пакти є прикладом інституційної пастки (неефективного, але стійкого інституту). Неформальні пакти, які переважали у діях головних політичних гравців, заблокували вибір на користь інституційного компромісу, або варіанту «гри за правилами», тому що формальні процедури ухвалення рішень були принесені в жертву «політичній доцільності». Превага «політичної доцільності» над формальними процедурами призвела до систематичного і свідомого порушення принципу верховенства права, або інволюції конституціоналізму. Ми не стверджуємо, що «політична доцільність» була єдиним і визначальним чинником інволюції конституціоналізму. Виявлення інших чинників, як і перевірка запропонованої моделі, може стати предметом наступних досліджень.

Це дослідження ще раз підтверджує раніше висунуту тезу про те, що зміна гравців за збереження домінуючих інститутів свідчить лише про поверхневу ротацію еліт, а не про зміну режиму [21]. Врешті, якщо гравці продовжують «гратися з правилами», то чи був сенс називати їх новими?



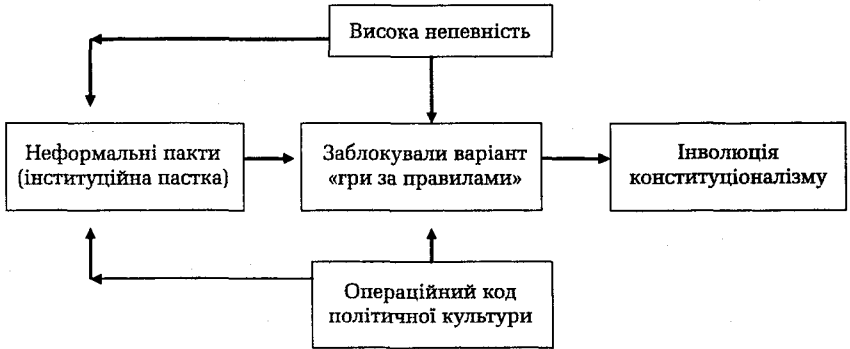


Рис. 1. Графічне зображення моделі показане

## Список використаних джерел

1. Мацієвський Ю. Інволюція конституціоналізму і квазі-авторитарний режим в Україні / Ю. Мацієвський // Вибори і демократія. – 2011. – № 4 (Готується до друку).
2. Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы [Електронний ресурс] / В. М. Полтерович. – Режим доступу : [http://members.tripod.com/VM\\_Polterovich/ep99001.pdf](http://members.tripod.com/VM_Polterovich/ep99001.pdf)
3. Гельман В. Россия в институциональной ловушке / В. Гельман // Proet Contra, 2010. – № 4–5 – С. 23–38.
4. Meyer G. Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe / G. Meyer. – 2nd, revised edition. – 2008. – P. 36.
5. Гельман В. Из огня да в полымя? Динамика постсоветских режимов в сравнительной перспективе / В. Гельман // Полис. – 2007. – № 2. – С. 81–109.
6. Sedelius T., Ekman J. Dilemmas of Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe – Intra-Executive Conflict and Cabinet Instability / T. Sedelius, J. Ekman // Paper for presentation at the XV NOPSА Conference, Tromso, Norway, August 5–9, 2008. – 25 p.
7. Dogan M. Irremovable leaders and ministerial instability in European democracies / M. Dogan // Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies. – 989. – P. 134–154.
8. Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries / Lijphart A. – New Haven : Yale University Press, 1999. – 123 p.
9. Горбач В. Боротьба законопроектів як спосіб ведення конституційної дискусії [Електронний ресурс] / В. Горбач // Інститут політики. – Режим доступу : <http://www.tomenko.kiev.ua/cgi/redirect?url=pc04-2003-04.html>

10. Бакіров В. Політико-режимна еволюція України: від системи «переможець отримує все» до пакту еліт? / В. Бакіров, О. Фісун // Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 152–157.
11. Уманец А. Позитиви нашей Конституции [Електронний ресурс] / А. Уманец // Экономические известия, 2008. – № 13. – Режим доступу : <http://www.eizvestia.com/state/full/37241>
12. Рік діяльності нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. Аналітична доповідь Консорціуму неурядових аналітичних центрів // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 12. – С. 12–46.
13. Політична корупція: специфіка, масштаби і шляхи протидії в оцінках експертів // Національна безпека та оборона. – 2009. – № 7. – С. 44–48.
14. Соціологічне опитування: Чи підтримуєте Ви діяльність Президента України? (динаміка, 2000–2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=67](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=67)
15. Універсал національної єдності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0010100-06>
16. Колодій А. Ф. Революція, еволюція, трансформація: вибори 2004 і 2006 рр. як віхи на шляху становлення демократичної держави і політичної нації в Україні / А. Ф. Колодій // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : зб. наук. праць за матеріалами IV Міжнародної конференції, Ялта, 28–30 верес. 2006 р. – К., 2007. – С. 26–34. Панфілов В. Привид компромісу як складова політичної кризи весни-2007 [Електронний ресурс] / В. Панфілов // Research Update. – 2007. – № 11/483. – 9 квіт. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&&name=News&file=article&sid=60188&mode=thread&order=0&thold=0>
17. Колодій А. Ф. Випробування демократією: проблема інституційного «перезавантаження» в Україні [Електронний ресурс] / А. Ф. Колодій // Доповідь на VI Міжнародній конференції Розвиток демократії та демократична освіта в Україні, Київ, 21–23 трав. – Режим доступу : <http://political-studies.com/?p=310>
18. Wilson A. Virtual politics: faking democracy in the post-Soviet world / A. Wilson. – 2005. – 332 p.
19. D'Anieri P. Structural Constrains in Ukrainian Politics / Paul D'Anieri // East European Politics and Society, 2011. – Vol. 25. – № 1. – P. 40.
20. Мацневский Ю. Смена, танзит или цикл: динамика политического режима в Украине в 2004–2010 гг. / Ю. Мацневский // Полис. – 2010. – № 5. – С. 17–37.

*Юрий Мацневский, Михаил Мозоль*

Предложено объяснение одного из главных феноменов посторанжевого периода в истории Украины, а именно того, почему украинские элиты не смогли

выбрать «игру по правилам», а продолжали «играть с правилами». Объяснение отталкивается от рациональной модели взаимодействия игроков, которая дополняется моделью инволюции конституционализма. Главный вывод исследования состоит в том, что неформальные пакты, определившие стратегии главных политических акторов, стали институциональной ловушкой, которая сделала невозможным демократический компромисс, или «игру по правилам», что в свою очередь повлияло на разрушение принципов верховенства права, или инволюцию конституционализма, в посторанжевой Украине.

*Ключевые слова: неформальные пакты, институциональная ловушка, операционный код политической культуры, инволюция конституционализма.*

***Yuriy Matsiyevsky, Mychailo Mozol***

The article aims to contribute to the discussion of one of the major phenomena of the postorange period in Ukraine's history, namely why major actors could not choose «to play by rules», and continued to «playing with rules». The explanation proceeds from the rational model of conflict outcomes, which is complemented by the model of involution of constitutionalism. The main conclusion of the paper consist in the thesis that informal pacts that define the behavior of the main political players have become an institutional trap, which made it impossible for democratic compromise, or «playing by rules». This in turn affected the destruction of the rule of law, or involution of constitutionalism in postorange Ukraine.

*Key words: informal pacts, institutional trap, operational code of the political culture, involutionof constitutionalism.*