

## Політичні виміри свободи людини

УДК 321.01+323.2 (477)

### ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД

*Леонід Бунецький*

Севастопольський економіко-гуманітарний інститут  
Таврійського національного університету імені В. Вернадського,  
вул. А. Кесаєва, 14, м. Севастополь, 99038, Україна,  
e-mail: segitnu@rambler.ru

*Досліджено деякі проблеми та особливості трансформації інституційної системи у контексті політичної транзитивності українського суспільства. Запропоновані прикладні кроки щодо якісних змін інституційної системи політичних відносин та влади в Україні. Відзначено негативно налаштовану інституційну недостатність, тобто функціональну неспроможність політичних інститутів позитивно відтворюватись і відтворювати специфіку періоду політичної транзитивності суспільства. Запропоновані прикладні кроки щодо якісних змін інституційної системи політичних відносин та влади в Україні. Ключові слова: перетворення, політична транзитивність, інституційна політична система, політична установа, урядові установи, установи політичної участі, політична парадигма організацій установ, законність політичної влади, політичні проблеми (питання), політична реформа.*

XXI століття для України це вже не тільки і не стільки час продовження пошуку свого соціально-політичного упорядження та геостратегічної ідентичності, скільки час суттєвої трансформації соціально-політичної сфери суспільства, в ході якого формується багатокомпонентна сукупна інституційна система суспільства. Тут мова йде не стільки про можливість у край стислої в історичному часі корінної зміни політичної інституційної системи, а скільки про становлення в Україні принципово концептуально нової цілісної інституційної системи в національно-державному, економічному, політичному та духовно-культурному аспектах.

Пов'язуючи процеси політичної трансформації суспільства з інституційною системою суспільства, слід зазначити, що ігнорування інституційних основ соціального життя є безпосередньою передмовою виникнення соціальної (системної) кризи, яка має місце сьогодні в українському суспільстві. Тобто, існуюча деінституціоналізація суспільства (коли інститути в загалі перестали відповідати

нормам та принципам соціального прогресу, ефективно виконувати свої функції), привела соціально-політичні інститути до низького кредиту довіри зі сторони громадян, що неминуче приводить до руйнування існуючого соціального порядку, критичного рівня соціальної нестабільності, соціально-політичної конфронтації, розвалу економіки, соціальних безладів і нового “інституційного перевороту” й у кінцевому рахунку безпосередньо веде – до авторитарної або тоталітарної політичних систем. Саме у такому векторі – сценарії розвитку й проходить сьогодні процес політичної транзитивності українського суспільства.

Головна небезпека полягає саме у тому, що створюючий сьогодні сучасний політичний устрій інтенсивно відтворює “стару” суперечність між інтересами суспільства (більшості громадян) і державою (владною елітою), партією влади (партія регіонів); між демократичною формою нового політичного устрою і його олігархічним змістом. Причому практика показує, що ці розбіжності щоденно посилюються, а суперечність набуває рис “революційного” конфлікту. Так, останні соціологічні дослідження переконливо підтверджують наростання відчуження народу від влади і політичних процесів. Жоден з соціологічних показників не свідчить про підтримку більшістю громадян України нових політичних реалій. Таким чином, проблема трансформації інституційного середовища суть якої є якісне переродження всієї соціальної системи є вирішальними в процесі демократичного транзиту України. Тільки усвідомивши об’єктивну внутрішню логіку даних процесів, можливо зробити адекватні висновки щодо просування по шляху формування нової стратегії інституційного розвитку (демократичного вектору) нашого суспільства.

У цьому контексті, однією з найгостріших проблем нашого суспільства пов’язана саме з трансформацією політичної інституційної системи суспільства. Тут слід зразу відзначити явну негативно налаштовану інституційну недостатність, тобто функціональну неспроможність політичних інститутів позитивно відтворюватись і відтворювати специфіку періоду політичної транзитивності суспільства. З цього приводу, на думку автора, провали інституційних, як і інших реформ в Україні, так як і в багатьох державах пострадянського простору обумовлені зовсім не тим, що погано здійснюється загалом “ефективна політика” інститутів політичної системи. Причини невдач набагато глибші, вони кореняться в нерозумінні реформаторами (владною елітою) самих основ процесу інституційних реформ, державного управління та ринкової економіки. Тобто, системна криза, яка має місце сьогодні в Україні – є наслідком саме несумісності вищевказаних елементів інституційної системи соціуму.

З цього приводу, на думку автора, процес трансформації інституційної політичної системи враховуючи її демократичний конструкт, змістовно повинен містити в собі наступні суттєві характеристики:

- якісна нелінійна реструктуризація всієї політичної інституціональної системи, демократичних способів її взаємовідносин із соціальним середовищем (синергетична парадигма);
- внутрішня, структурна трансформація політичних інститутів, їхня структуралізація на основі принципів синергетики (самоорганізації та саморозвитку), ефективності та соціальної цілеспрямованості;

- зміна способів взаємодії між формуваннями в рамках однієї політичної системи, при збереженні її якісних функціональних характеристик;
- подолання цивілізованими демократичними методами розколу та налагодження консенсусу між державними та громадянськими політичними інститутами в поглядах на процес здійснення демократичного транзиту суспільства;
- підвищення потенційних можливостей, рівня і статусу політичних інститутів як головних суб'єктів демократичного транзиту;
- засвоєння усіма формуваннями політичної системи суспільства глибоких цінностей та норм політичного (демократичного) процесу.

У цілому, слід зазначити, що, перебуваючи у стані політичної трансформації українська держава специфічно вирішує виникаючі проблеми й дає власні відповіді на виклики часу. Як відзначалося вище, українське суспільство можна віднести до різновиду країн “демократичного транзиту” з явною кризою ідентичності. Тобто, в Україні як у державі транзитивного типу, спостерігається ситуація тривалої хиткої рівноваги, першочергова задача якої – утримати суспільство, її інституційну систему в рамках “неполярних” політичних інститутів, їх дій та лідерів, демократичного вектору розвитку. Таким чином, оцінюючи складний процес трансформації інституційної системи як єдиного цілісного феномену, то в його “траєкторії” очевидні певні особливості. Головні з них:

По-перше, конфлікт інтересів суб'єктів політичних відносин, лідерів й інших акторів, наявність як позитивних, конструктивних, так і негативних, дезорганізуючих тенденцій в процесах політичної транзитивності суспільства.

По-друге, трансформації, які проводяться сьогодні керуючою елітою, суттєво не міняють ситуації в інституційній системі суспільства, соціумі у цілому, по суті не руйнуються засади, які склалися ще у пострадянській дійсності. Тобто, нова влада не вносить істотні зміни в інституційну систему суспільства, в утворення нової системи політичних інститутів. Звісно, на перший погляд, з допомогою ЗМІ створюється враження, що сьогодні ситуація у даному контексті в цілому змінюється на краще. Але в дійсності вона практично залишається колишньою. По-третє, проблеми інституційної системи на сучасному етапі, як не дивно ще кореняться у відсутності відповідних умов, що формують виникнення нових (модернових) інституційних утворень та нового структурного інституційного дизайну. Тут на перше місце виходить проблема оптимізації взаємодії між інститутами президентства, парламенту, виконавчої влади, політичних партій та інститутів громадянського суспільства, а також зміни правил гри між ними на засадах закону, відповідальності і професіоналізму.

І нарешті, в четвертих, слід відзначити, хвилеподібний характер транзитивного розвитку інституційних процесів, тобто коли позитивна уява та відношення громадян щодо демократичних реформ, цінностей та ідеалів змінюється виразно протилежним та негативним, тобто – реакційним.

Перспектива переходу українського суспільства до внутрішньо несуперечливої політичної інституційної системи пов'язана з можливістю розвитку так званої неоінституційної політики, заснованої на активності самодіяльних соціальних рухів та організацій, які сприяють освоєнню неоінституційного простору і нових форм демократичної, правової культури.

У цьому контексті політичні інститути в сучасних умовах повинні виступати необхідною умовою та ініціаторами розвитку суспільства, взяти на себе роль головного агента інкорпорації, забезпечуючи процес економічної і політичної інтеграції, тобто повинні діяти як такі інститути, що організують та направляють національну внутрішню та міжнародну політику й порядок на новий історичний курс демократичного розвитку. Відмітимо відразу, що політичні інститути як триєдина системна цілісність – установа, організація, норми, які діють у сфері соціально-політичних відносин, покликані на насамперед забезпечити здійснення політичної влади у суспільстві, служити задоволенню соціально-політичних інтересів громадян, виконувати управлінські функції і виступати інтеграційним чинником упорядкування політичних відносин, підтримку санкціонованого суспільством порядку, погоджування інтересів і регулювання виникаючих конфліктів між політичними силами, так і їхніми лідерами. Як правило, політичні формування, таким чином, виникають як наслідок боротьби за владу і розподілу ресурсів. Тому падіння ефективності інституційної системи, пов'язане на насамперед з кризою легітимності політичної влади, що неминуче веде до необхідності інституційних змін.

Політичні інститути, як і політичні відносини та інтереси, змінюються разом із зміною суспільних систем, яким вони належать, а також у розумінні людьми ролі інститутів, їх значення в конкретно-історичній ситуації. Ми виходимо із того, що політичні інститути підрозділяються на інститути політичної влади і інститути політичної участі. До перших відносяться інститути, що здійснюють політичну владу на різному ієрархічному рівні, до других – інститути участі, які є відносно стійкими утвореннями, до складу яких входять політичні та громадські організації і структури, що підтримують офіційно або не підтримують прийняті норми і правила, регулюючи відносини суспільного життя. Сукупність політичних інститутів складають політичну інституційну систему суспільства як певну відповідну цілісність, що відтворює інтереси і органічну взаємодію суб'єктів політики та інших елементів політичної дійсності. Механізм політичної влади визначається характером діяльності політичних інститутів, використовуваних ними засобів і методів.

Виходячи з цього визначення, процес дизайну розвитку інституційного середовища слід визначати як формування нових соціально-політичних інститутів в трьох аспектах: 1) затвердження суспільством нових соціальних правил (законів, нормативних структур, традицій і системи цінностей); 2) створення інституційних утворень з легальним статусом і наявністю нової інституційної інфраструктури, яка формально забезпечує реалізацію регулятивних функцій та порядок дотримання даних правил; 3) формування такого відношення громадян до соціальних правил та організаційних структур, яке відображає їх згоду з даним інституційним порядком [1, с. 9–10].

Надалі ми виходитимемо з того, що політичні інститути мають різний статус та різний рівень легітимності у суспільстві і відповідно – різний ступінь впливу на процеси політичної трансформації суспільства. Причому серед них найбільш повноцінним інтеграційним і стабілізуючим потенціалом володіють тільки ті, на думку автора, які наділені всіма інституційними атрибутами, тобто не тільки ле-

гальністю, легітимністю і інституційною інфраструктурою, динамічністю та ефективністю, але і ї здібністю до самоорганізації, саморозвитку та інновацій.

Щодо легітимності інститутів політичної влади то вона є саме формою підтримки, виправдання правомірності застосування влади та здійснення конкретної форми правління державою у цілому, або його окремими її структурними підрозділами. Легітимність політичних інститутів багато в чому визначається розумінням значною частиною населення їхньої необхідності та інформованості щодо їх діяльності, що неможливо без наявності каналів бажано безпосередньої взаємодії між інститутами та широкими верствами населення.

Проблема динамічного взаємозв'язку громадської думки та політичних інститутів актуалізується саме в трансформаційні періоди і зміни політичної інституційної системи, оскільки в такі періоди особливо гостро стоїть питання про визнання більшістю населення легітимності як нових, так і традиційних інститутів, які починають змінюватись, що й підвищує роль громадської думки про необхідність і доцільності таких інститутів. У цьому процесі можна виділити три основні проблеми: по-перше, слід з'ясувати, що нові політичні інститути не відразу завойовують підтримку та визнання громадськості; по-друге, без дієвих роз'яснювальних кампаній у тому числі в засобах масової інформації, без підтримки з боку впливових політичних сил та лідерів нові політичні інститути не здатні вийти на політичну арену; по-третє, більшість існуючих, традиційних політичних інститутів не мають підтримки, звісно – і легітимності (визнання) у більшості населення в зв'язку з їх неефективністю та здатністю вирішення проблем, які виникають сьогодні у суспільстві. Тому для держав транзитивного типу, які знаходяться в процесі демократизації (демократичного транзиту) актуальною є проблема саме ефективності політичних інститутів в поєднанні з демократичністю. Дана теза особливо важлива для України та деяких інших держав пострадянського простору де поширена думка про принципову неефективність демократичних інститутів, не відповідним національним традиціям держави. Аналіз ефективного становлення демократичного розвитку дозволяє стверджувати, що демократичні політичні інститути стають дійсно ефективними лише в результаті тривалого процесу їхньої адаптації щодо умов та традицій конкретного суспільства, про що свідчить передовий досвід демократичного розвитку в країнах заходу. Таким чином, проблема становлення демократичних політичних інститутів, як в Україні, так і в інших транзитивних державах, пояснюється зовсім не у сумісності демократії та її інститутів з національними традиціями і нормами, а тим, що вони можуть стати ефективними лише поступово адаптуючись до реальних політичних процесів. “Чтобы прийти к демократии, – стверджує американський політолог Д. Ростоу, – нужно не копирование конституционных законов или парламентской практики какой-то уже существующей демократии, а способность честно взглянуть на свои специфические конфликты и умения изобрести или позаимствовать эффективные механизмы их разрешения” [2, с. 6–7]. У цьому контексті, можна припустити, що розвиток нових політичних інститутів проходить три базові фази. Перша – це фаза легалізації інституту, тобто його організаційно-правового формування та становлення. Друга – це фаза легітимізації, соціалізації та інтеріоризації, тобто активна адаптація інституту у суспільстві, суспільній свідомості, відповідність демократичним традиціям та

нормам. Третя – це фаза зростання ефективності та спроможності інституту до самоорганізаційних (синергетичних) процесів. Слід зазначити, що друга фаза, як показує практика, є найбільш складнішою та тривалішою, продовж якою можуть здійснюватись авторитарні спроби затвердження демократичних норм та цінностей. Досвід передових країн, з розвинутою системою демократії засвідчує, що ключовою проблемою, від вирішення якої залежить ефективність політичних інститутів є їхня соціальної спрямованості на користь інтересам не політичної еліти чи олігархам, а саме широким шарам населення, тобто демократичної спрямованості. У державах, де вдавалося поєднати демократичні інститути з сильною соціальною політикою, такі інститути набули необхідну міцність та стійкість. В свою чергу, у державах, як правило, транзитивного типу, Україні зокрема, де не вдалось об'єднати ці процеси довіри таким інститутам є досить рідкісним виключенням. Так, наприклад, неважко відмітити, що за останній рік довіри в суспільстві до політичних інститутів явно не додалося, а за низкою позицій помітний деякий регрес. Про це свідчать дані опитів, що стосуються довіри основним інститутам політичної влади. Характерний, що низький рівень довіри до них, зафіксований у 2008 – 2010 роках, залишається практично незмінним й сьогодні. Аналіз отриманих даних показує, що кредит довіри до інститутів влади, зокрема – Верховній владі, Уряду, місцевій владі, політичним партіям за останній час (на березень – травень 2010 р.) практично не збільшився, більшість респондентів – від 67 % до 92 % мають недовіру до них. На питання “Чи довіряєте Ви теперішній владі?” – 43,25 % респондентів все ж таки розраховують на силу президентської влади; тільки у – 6,48 % опитаних громадян ще є довіра до Верховної Ради; 9,27 % – уряду; 2,15 % – політичним партіям і 36,78 % – опитаних громадян не довіряють нікому. Що ж стосується міської влади то на запитання “Ваше відношення до міської влади?” більшість респондентів – 65,89 % відповіли, що не довіряють місцевій владі. Це означає, що інститути державної влади, як на рівні держави, так і на рівні Севастопольського регіону не мають опори в населення. На питання “З ким Ви більше сьогодні пов'яжете свої надії?” – більшість опитаних громадян – 46,16 % розраховують тільки на власні сили; 36,5 % – свою надію пов'язують з Президентом України і тільки 7,85 % – урядом; 6,8 % – Верховною Радою, 4,6 % – опозицією. На запитання “У чому на Ваш погляд причина нестабільності влади?” – більшість респондентів – 62,21 % причину кризи влади бачать саме у “дільожі” влади; 39,28 % – у прагненні її представників вирішувати саме власні інтереси і проблеми; 11,96 % – у некомпетентності кадрів; 11,42 % – опитаних причиною бачать питання, пов'язані з розподілом земельних ділянок; 7,5 % – це кар'єра. На питання “На Ваш погляд чи є корупція в органах державної влади?” – більшість респондентів – 83,42 % вважають, що влада це найбільш корумпований державний орган. Таким чином, як бачимо, довіра громадян до політичних інститутів є достатньо рідким виключенням. За останній час, початок 2011 року довіра громадян до деяких інститутів у суспільстві, її реформаційних змін явно не збільшилось, а по ряду позицій є деякий регрес. На запитання “Управління Україною повинно будуватися на (вибрати до 3-х варіантів)” переважна більшість громадян – 58,92 % (особливо старшого віку) вважають – формування громадянського суспільства; 53,37 % – розвиток демократії самоврядування; 56,78 % вважає

– укріплення виконавчої влади; 48,21 % – розширення прав регіонів; 42,85 % – розширення прав місцевих органів влади. Так, на питання: “Бачите чи Ви ростки формування громадянського суспільства в Україні?” більшість громадян вважають, що в державі – 66 %, як і в регіоні – 59 %, ще занадто рано говорити про розвиток громадянського суспільства в Україні. Таким чином, на думку громадян, так і експертів, ступінь розвитку громадянського суспільства в Україні є доволі невисоким і за нашою шкалою воно перебуває у зародковому стані. А це підтверджується той факт, що громадянське суспільство в Україні, як і у інших держав транзитивного типу ще має попереду довгий шлях свого формування. На питання “На Ваш погляд, що сьогодні необхідно для відродження України?” (респондентам було рекомендовано вибрати лише три варіанта відповіді) більшість – 80,34 % акцент зробили саме на ліквідації корупції у владі; 54,28 % – на впровадженні реальних реформ; 69,23 % – на укріплення влади; 44,82 % – на реструктуризації економіки [2]. Таким чином, серед опитуваних громадян Севастопольського регіону переважає тенденція розглядати як основні наслідки сьогоднішньої демократизації це: погіршення матеріального і соціального положення населення, зростання корупції, недовіра інститутів влади, а також ряд інших негативних явищ соціально-економічного характеру.

З цього приводу виникає питання: “Якщо до існуючих (традиційних) політичних інститутів кредит довіри громадян приблизно близький нулю. Що безумовно впливає на легітимність даних інститутів у суспільстві, а нових легітимних демократичних інститутів поки що немає, то – які ж інституційні утворення можуть виконувати достатньо ефективно регулятивні, інтеграційні і стабілізуючі функції” Для відповіді на це питання необхідно розглянути специфічний характер сучасного інституціонального процесу в українському суспільстві, сутність якого можна визначити феноменом подвійної інституціоналізації. Слід зазначити, що такі, трансформаційні зміни сьогодні переживають практично всі держави пострадянського простору. Достатньо глибоко цей феномен досліджений у працях вітчизняних соціологів Е. Головахи і Н. Паніної, де відзначається, що лише при подвійній інституалізації забезпечується вельми своєрідна інституційна повноцінність українського суспільства, заснованому на згоді людей жити в такому інституційному просторі, де діють і старі, і нові інститути, що забезпечують своїм суперечливим співіснуванням існування всіх необхідних для соціальної інтеграції і стабільності атрибутів інституальності. Причому, як відмічається процес подвійної інституалізації – феномен тимчасовий і як такий явно гальмує процес демократичної трансформації суспільства. Створюючи рольову, нормативну і інфраструктурну переважаність інституційного простору, вона постійно відтворює у більшості людей відчуття соціальної безпорадності і незадоволеності соціальним положенням. Їх згода жити в умовах подвійного інституційного навантаження є швидше вимушеною і обумовлено особливостями соціально-культурного типу, історичний досвід якого все ще зберігає страх перед остаточною відмовою від старої інституційної системи, а новий пострадянський досвід свідчить про безперспективність роздвоєного інституційного порядку. Через подвійне нормативно-рольового навантаження в пострадянському суспільстві практично не залишається місця для неінституалізаційного соціального простору, який, на переконання дослідників соціального капіталу і нових соціальних рухів, і є

джерелом сучасного демократичного розвитку суспільства, інституційних інновацій, що забезпечують розвиток гармонійних суспільних відносин. Пояснити такого роду соціальні феномени з погляду інституційної теорії можна двома гіпотетичними припущеннями: 1) деінституціоналізація була тільки демонстративною і не торкнулася глибинних основ інституційного порядку, внаслідок чого старі інститути в нових соціальних умовах зберегли свою регулятивну функцію; 2) становлення нових соціальних інститутів відбувалося такими ж швидкими темпами, як і руйнування старих, а тому нові інститути змогли виконати компенсаторну інтегруючу і стабілізуючу функцію [1, с. 16–17].

Саме тому сьогоднішня недовіра більшості громадян до політичних інститутів, особливо – інститутів державної влади, відчуття своєї безпорадності та неповноцінності перед державою, владою, залежності від її “гідних” лідерів тощо – це зворотний бік феномену подвійної інституалізації. Єдиний шлях підвищення рівня суспільної довіри до таких інститутів, коли останні почнуть у суспільстві набувати легітимного статусу, людського визнання – це перш за все коли їхнє інституційне заснування буде не декларативним, заснованим “зверху”, а саме на згоді людей, їхній участі у політичній діяльності, на нових демократичних принципах та нормах, відповідним цілям побудови демократичного суспільства, яке в Україні тільки що формується. Тільки у цьому випадку інституційна політична система почне набувати в суспільстві нового демократичного характеру та сенсу.

Тут потрібні серйозні радикальні якісні перетворення. У цьому складному суперечливому процесі можливо визначити декілька важливих проблем. Але спершу слід зазначити принципову позицію, сутність якої складається у тому, що функціональність політичних інститутів втрачається з тієї причини, що учасниками процесів, як правило, у них є не стільки самі громадяни як суб’єкти політики, скільки корумповані, прагнучі влади окремі політичні сили, їх “гідні” лідери, що саме й веде до формалізації й омертвінню самоорганізаційної природи даних інститутів та самоуправлінського буття суспільства. У таких умовах, як правило, не спрацьовують не тільки косметичні трансформації, але й навіть реформи самої радикальної властивості, так, як вони охоплюють лише окремі, а то й зовнішні аспекти або процеси функціонування соціуму, залишаючи суттєве поза змінами, тим самим не спонукають до саморозвитку, а лише компенсують його відсутність і до того ж спричиняють істотні й безповоротні витрати. Вихід із цієї ситуації існує, він знайдений досвідом багатьох розвинутих держав, застосування якого в Україні відповідно вимагає творчого ідентифікованого мислення, фактичної зміни практикуючих традиційних підходів. Мова тут йде не стільки про децентралізацію й деконцентрацію інституційної системи влади, скільки у визначенні та визнанні потреби їх нового інституційного устрою в якості відправної точки, складової частини політичної трансформації.

Перша проблема, яку слід вирішити, полягає в з’ясуванні того, як і яким чином інституційна система, її політичні інститути можуть адекватно реагувати, тобто відображати, охоплювати та відтворювати систему різноманітних інтересів і намірів соціальних суб’єктів, забезпечувати здатність їх до самоорганізації та самоврядування. Головним тут для влади, її окремих інститутів управління – знайти та реалізувати в управлінських об’єктах функціональні параметри, а



також важливі ресурси інтересів, впливаючи на які можна зберігати або перетворювати їхній стан. Вирішення такої проблеми вимагає, насамперед, ефективного розподілу цілей та функцій державної влади по ієрархічній піраміді її інститутів та органів. Тут необхідна концепція скоординованого механізму розвитку самостійності й відповідальності політичних інститутів на рівнях – інститутів влади, управління та місцевого самоуправління.

Одним із наявних прикладів вирішення таких завдань, що знаходяться у полі політичної трансформації України, є досвід деяких розвинутих держав, який свідчить, що їх трансформація приводять до появи інноваційних інституційних структур, що спонукають та контролюють проведення таких змін. Так, зокрема, доречним є досвід: Канади, де були створені, спеціальні оперативні виконавчі органи реформування суспільства; Нідерландів – сформуванні автономні управлінські суспільні організації; Австралії – спеціальні громадянські виконавчі агентства тощо. З огляду на даний досвід України на цей час, більш доцільно в реформуванні політичної інституційної системи опиратися на вже існуючі потужні державні інститути влади, відомства, систему контролю тощо, включаючи громадські організації, механізми звітності, контролю з боку громадськості. Прикладом цього може бути Німеччина, де серед важливих способів трансформації інституційної системи “художньої” держави був зроблений акцент на радикальне скорочення та раціоналізацію саме інститутів виконавчої влади федерального рівня, створення гнучкого бюджетного законодавства, скорочення чисельності держслужбовців. У Німеччині, також на основі концепції “Нова управлінська модель” наголос був зроблений саме на залучення в інститути державної влади фахівців зі сторони громадськості, введення контрактної системи та приватизації на базі результатів більш гнучкого розподілу ресурсів. Варто відмітити, що інститути влади істотно просунулися шляхом здійснення таких реформ. У Фінляндії, наприклад, вдалося скоротити на 43% число службовців бюджетної сфери влади й зробити суттєві зміни в її інституційному устрою на макро- та мікрорівнях. Ця тенденція супроводжувалася делегуванням повноважень по прийняттю управлінських рішень від галузевих міністерств і відомств до інститутів місцевого самоврядування, що й привело до очікуваного скорочення числа службовців на рівні галузевих міністерств [3]. Тут думається, що одним із головних завдань для України є, насамперед, своєчасне виявлення та використання вже наявних досягнень загальнонаціонального характеру відносно цілей і завдань реформування інституційних основ влади, готовність до налагодження ефективних відносин з інститутами регіональних адміністрацій, депутатським корпусом, а також до створення, особливо місцях та в центрі ефективних коаліцій, ділових взаємодій з недержавними організаціями.

Сьогодні в Україні, в умовах кризи політичної влади необхідно розробити в системі її інституційного устрою ряд ефективних радикальних дійових заходів, які можуть представлені в “Концепції реформування інституційної системи державної влади та управління”, спрямованої на вирішення проблем, що виникли сьогодні у цій сфері відносин. Характер таких тактичних мір, повинен продемонструвати демократичну соціальну цілеспрямованість, ефективність інститутів влади саме в плані проведенні стратегії таких реформ. Прикладом щодо цього є досвід Південної Кореї, де у відповідь на економічну кризу був

сформований Комітет з реформи державної влади, до складу якого ввійшли 22 фахівці-менеджери. Після публічного слухання і консультацій із представниками кожної галузі державної влади, Комітет представив остаточний варіант реструктуризації інституційної системи державної влади. Національні збори прийняли Закон “Про організаційну структуру державної влади”, задля якого було створено ефективну структуру інститутів влади з централізованими владними повноваженнями з одного боку, з іншого боку – орієнтацією на потреби та інтереси громадян, здатну оперативно реагувати на зміни у суспільстві [4]. Для України, це може означати – необхідність вироблення серед інститутів влади, її лідерів, політичного плюралізму й толерантності щодо регіональних та місцевих інститутів влади, які можуть мати самостійне бачення реформування політичних відносин та влади у своєму регіоні. В цьому зв’язку цікавим для України є досвід модернізації інституційної системи влади і управління Великобританії, яка у цьому процесі досягла значних результатів. Однією із ключових ідей державної програми “Нове державне управління” є установка, що чим більш автономніші інститути політики від зовнішніх обмежень (мається на увазі центральних), тим більш реальніше і ефективніше досягати результатів і краще можуть бути використані наявні ресурси в рамках проведення реформ. Базові питання, що прагнули вирішити реформатори у сфері державної влади, пов’язанні по-перше з прийняттям персоналу на роботу, оплатою їх праці, по-друге з атестацією та підготовкою виконання управлінських рішень, їх фінансовим забезпеченням. Тут, на практиці керівники будь-якого рівня влади обов’язково звітують перед вищими, з подальшим проведенням парламентського чи громадського контролю. Здійснюється також стратегія інформаційного забезпечення модернізаційних процесів інституалізації системи влади, оцінки її діяльності та ефективності щодо поставлених раніше задач [5]. Однак, це ще не слід розглядати саме як децентралізацію чи деконцентрацію інституційну систему влади, оскільки державні службовці як і раніше входять до складу інститутів влади та звітують за результатами своєї діяльності напряму перед вищим керівництвом. Однак, слід зазначити, що ряду держав (Бразилія, Фінляндія, Нідерланди тощо) все-таки вдалося забезпечити певний перерозподіл відповідальності між різними рівнями та гілками влади, їх інститутами й позбутися ряду обов’язків із надання управлінських послуг.

Друга проблема полягає в наданні інституційній системі, такого якісного стану й таких рис, які б, по-перше, дозволили б весь їх потужний сукупний демократичний потенціал використати найбільш раціонально й продуктивно, а по-друге, спонукали б творчому, конкурентному прояву самоорганізаційних, самоуправлінських функцій громадян як суб’єктів політики. У цій частині цікавий для України той досвід Британії, коли інститути влади, у т.ч. місцевого рівня самостійно розглядають питання про доцільність тієї або іншої конкретної владно-управлінської функції, аналізують цілі та завдання, яких вони досягли, сприяють ефективності й конкурентоспроможності системи управління, обмінюються досвідом. З останніх років особливо акцентується увага саме на підвищення ефективності діяльності всієї системи інститутів влади та політичних відносин. У процесі їх модернізації за останні 6 років активно впроваджується принцип “нетерплячого відношення до посередності”, що припускає суворий контроль

за результатами діяльності, моніторингу послуг усіх інститутів та рівнів влади (центральної, регіональної, місцевої) для виявлення найбільш ефективного способу підвищення якості та ефективності політичних рішень. Здається, такий принцип міг би стати ключовим і в реформуванні, особливо інституційної системи влади й в Україні. До того ж варто врахувати й той факт, що всі форми оплати праці в системі влади (із досвіду провідних країн, Великобританії включно) суворо повинні бути пов'язані з кінцевими результатами діяльності її інститутів, діяльністю їх службовців. У рамках програми "Модернізація державного управління" також розпочата спроба закріпити парадигму договірних відносин з акцентом саме на співробітництво й партнерство в Британській системі державної влади й управління. Варто врахувати й досвід інших передових держав, які підвищили також гнучкість діяльності державних інститутів влади при одночасному зосередженні уваги на здійсненні контролю саме за результатами їх діяльності. Таким прикладом є нова управлінська модель Німеччини (здійснена наростаючим підсумком знизу вгору, де регіональні, місцеві інститути влади отримали найбільших результатів у цьому напрямку), яка включає в систему оцінки інститутів влади саме результати та підсумки їх діяльності та контрактну систему відносин, пролонгація такої практики базується саме за цим принципом. Нідерланди також зробили крок у напрямку договірної, контрактної системи практики, бюджетування служб, інституційних структур влади й управління саме на основі результатів їх діяльності. Слід також відмітити, що деякі держави, наприклад: Польща, Угорщина, Бразилія та інші з невисоким рівнем інституційності в процесі політичної трансформації вже частково вирішили такі функціональні завдання (які сьогодні є проблемними й для України): зміцнення й дотримання якісних управлінських вимог, тобто щоб вибір персоналу в інститути державної влади, просування по службі, стимулювання та визначення винагород спиралися на чіткі правила та правові норми, де значення особистих чи родинних зв'язків скорочувалось, а довіра до нормативних процесів та відносин удосконалювалась. Причому у таких державах, влада намагалася уникати голосних, вербальних заяв щодо певних досягнень у проведенні радикальних змін у сфері влади та управління. Практика показує, такі держави просувалися вперед поступово, опираючись на досягнуті поетапні результати і, як правило, найчастіше нерівномірно. Слід зазначити, загальною тенденцією для транзитних держав (за умовами близьких Україні) з відносно низьким рівнем політичної інституційності, що здійснюють реформи в сфері влади й політичних відносин є – забезпечення поступового розвитку за рахунок змін, насамперед, у законодавчій системі саме з метою легітимного закріплення й забезпечення на практиці статусу їх інституційних структур на макро- і мікрорівнях, їхній субординації та підзвітності, стимулювання та розвитку ініціатив у сфері прийняття рішень. Нідерланди, як держава з відносно високим рівнем інституалізації у цьому напрямку, демонструє ряд ринкових рис, коли, наприклад, підвищення винагород та професійне просування в інститутах державної влади у все більшій ступені залежить саме від конкретних результатів роботи персоналу. Відображенням такого процесу стало прийняття Закону "Про загальне державне управління" відповідно якого будь-які рішення інститутів влади можуть бути оскаржені у незалежному суді, а не за допомогою окремих процедур оскарження офіційних

рішень у спеціалізованих судах. Цей закон дав громадянам право на практиці боротися судовим чином проти будь-яких незаконних рішень зі сторони інститутів влади. У цих цілях в Нідерландах навіть був створений такий інститут як "попередні апеляційні комітети" для розгляду скарг громадян у різних сферах діяльності інститутів влади (реорганізація, перехід на іншу роботу, звільнення тощо). Це різко відрізняється від сформованої ситуації в інших країнах (серед яких варто особливо виділити Канаду), де декілька інститутів влади брали активну участь у процесі реформування сфери владних відносин, нарощування її місцевого самоорганізаційного потенціалу, підготовці персоналу, проведення консультацій тощо, і ці принципи мали значення на всіх етапах проведення реформ. Інакше кажучи, дана проблема обумовлює актуальність реалізації потенціалу різного рівня інституційних структур влади й відносин. Тут дійсно потрібний системний підхід.

Третя проблема, є більш проблемою інструментального характеру, що складається з певних процедурних методик, технологій тощо розроблених з урахуванням сучасного передового досвіду, які ефективно використовуються для забезпечення різноманіття й цілісності політичної інституційної системи. Цікавий у цій частині досвід Канади, де між, міністрами, заступниками та секретарем Таємної ради заключають контракти про досягнення конкретних результатів процесу реформування. Міністерство фінансів, діяльність якого спрямована на дотримання бюджету витрат видає директиви з питань кадрового управління для всіх внутрішньодержавних установ, відомств і, що важливо звітує перед громадськістю. Створена комісія зі справ державної служби відповідає, насамперед, за дотримання принципу здібностей і заслуг її працівників. Центр підготовки управлінських кадрів (ЦПУК), повністю відповідальний за підбор і підготовку службовців державного сектору. Слід зазначити, заздалегідь поставлені канадським урядом цілі або ж вирішення проблем, пов'язаних з реформами у секторі влади знаходять свою реалізацію. У 2000 році Канадський уряд поставив завдання скоротити бюджетний дефіцит до 24,3 млрд. дол., або на 3% ВВП. Завдяки цьому вперше за останні роки намітилися тенденції до послідовного зниження бюджетного дефіциту. Для цього на 3 роки планувалося скоротити витрати на 29 млрд. дол. Вжиті заходи містили в собі скорочення 45 тис. державних службовців, зменшення обсягу державних службовців комерціалізації, реструктуризацію 47 інших державних організацій. Цей процес набув як адміністративного, так і політичного характеру, ціль якого полягала в тім, щоб визначити основні функції та обов'язки федерального уряду і розподілити ресурси між пріоритетними областями для забезпечення високої ефективності й економічності інститутів влади. Комітет з посадових осіб під керуванням секретаря таємної ради (секретаря Кабінету Міністрів) розглядає доповіді кожного відомства щодо досягнення поставлених завдань реформ [6].

Таким чином, аналіз трансформації інституційної системи в Україні дозволяє стверджувати, що цей процес не належить до розряду винятково особливих явищ. Наявність проблем, що стоять сьогодні перед реформаторами України, актуалізує необхідність вивчення творчого застосування сучасного передового досвіду, особливо тих країн, які зіштовхуються з подібними проблемами. Вивчення такого досвіду свідчить, що проведення реформ у інституційній системі

влади держав транзитного характеру, України зокрема, необхідна своєрідна міжнародна конвергенція, реалізація емпірично накопиченого передового сучасного міжнародного досвіду з обліком використання специфічних національних реалій, що відповідно вимагає зовсім нового ідентифікованого мислення, фактичної зміни практикуючих традиційних підходів.

У цьому контексті, на думку автора, основними перспективними тенденціями зміни сучасної інституційної політичної системи України, на думку автора, є:

- збільшення публічності й відкритості політики, діяльності інститутів влади, виконання їхніх функцій та задач;
- часткове зменшення традиційних політичних ієрархій та поширення мережної архітектури політичних інститутів;
- розвиток “корпоративної стратегії”, як усередині інституційних утворень, так і на міжінституційному рівні;
- модернізація базових політичних інститутів та віртуалізація політичних процесів;
- зростання впливу соціокультурних та інших факторів на структуру й функціонування інститутів, політичної системи в цілому.

При цьому інституційна система політики як передумова антикризової стабільності України повинна відповідати ряду вимог:

по-перше, політична інституційна система повинна бути побудована на основі критерію структурно-функціональної універсалізації політичних інститутів;

по-друге, інтеграція інститутів у рамках політичної системи, об’єднання їхнього функціонального потенціалу, направлено на антикризову стабільність суспільства;

по-третє, формування політичної інституційної системи повинне носити конкурентний, конструктивно-спрямований демократичний характер.

по-четверте, самостійність (автономність) політичних інститутів та їхня функціональна диференціація, яка збільшує адаптаційні можливості політичної системи й породжує суверенітет політичних інститутів, що у свою чергу, посилює їхні інтерактивні взаємозв’язки. Чим значніше диференціюється діяльність політичних інститутів, чим більше спеціалізовану соціальну потребу вони відображають та реалізують, звисно, тим збільшується їхній соціальний зв’язок, взаємозалежність та зростає системність всієї політичної інституційної системи.

Такий висновок передбачає ряд прикладних, негайних кроків, що базуються саме на науковому вивченні та творчому застосуванні сучасного апробованого передового досвіду трансформації інституційної системи в Україні:

1. Реалізувати децентралізацію і деконцентрацію інституційної системи влади на макро- та мікрорівнях. Це має супроводжуватися, насамперед, делегуванням повноважень від центральних інститутів та відомств влади до інститутів регіонального та місцевого самоврядування, із залученням саме професіоналів, наданні їм свободи для інноваційності і маневрування, створення якісно-необхідних послуг у цій сфері діяльності. Досвід закордонних країн (Великобританія, Канада, Фінляндія, Нідерланди, Ісландія, Польща тощо), свідчить, що це приведе до поступового, поетапного скорочення численності службовців, готовності до

налагодження ефективних партнерських зв'язків з неурядовими організаціями, створенню ефективних коаліцій.

2. Реалізувати перегляд пріоритету ролі міністерств та центральних відомств влади у тому, що стосується практики силового тиску в прийнятті й реалізації рішень, застосування санкцій з їх боку, підвищення й установлення вимог до якості управлінських послуг. У цьому зв'язку, важливо забезпечити можливість ефективного вивчення та використання міжнародного передового досвіду, отриманого в ході реформ.

3. Впровадити у владний інституційний процес принципу професійних якостей діяльності службовців, тобто, щоб прийняття на роботу в інститути влади, просування по службі, зміцнення відповідальності і дисципліни тощо, опиралися на чіткі легітимні норми й принципи та міжнародні стандарти, їх легітимного закріплення в діяльності влади на всіх рівнях, а не визначались фактором лише особистих зв'язків, кумівства тощо, завдяки цьому довіра до сучасної влади в Україні поступово буде збільшуватись.

4. Необхідно швидкими темпами просуватися в плані впровадження контрактної системи, використання тестування держслужбовців у сфері діяльності інститутів влади й управління. Мають бути створені й розширені можливості наймання держслужбовців саме на умовах контрактів з фіксованим строком перебування на посаді, діяльність яких повинна періодично піддаватися аналізу і ревізії для визначення ефективної інституційної структури й кращих механізмів їх функціонування.

5. В системі державної влади й управління необхідно практикувати принцип оплати саме за результатами діяльності, де весь персонал повинен найматися, просуватися службовими сходами і базуватися саме на принципах: "оплати за результатом діяльності", "нетерпимого відношення до посередності" тощо.

6. З метою зміцнення орієнтації на результативність і відповідальність у системі влади як на рівні центрального держапарату, так і в окремих місцевих державних органах (міських та районних державних адміністрацій, їхніх управлінь, відділів тощо) варто негайно впроваджувати практику подання щорічних звітів про результати їх діяльності, використання бюджетних коштів, забезпечення більш високої прозорості. Тут рівень прозорості в цілому повинен зростати завдяки більш широкому доступу громадськості до даних про результати діяльності інститутів влади.

7. Ще одним важливим кроком у проведенні трансформації інституційної системи є зміцнення системи стримувань і противаг. Сюди варто включити розширення повноважень зовнішніх незалежних аудиторських відомств, що здійснюють контроль діяльності інститутів влади. Прикладом, може служити досвід підвищення ролі фінансового управління, що інспектує діяльність уряду Великобританії, його місцевих органів влади, що вивчається незалежним аудитором, підлягає його постійному інспектуванню.

Нарешті, треба зазначити як аксіому й те, що трансформація інституційної системи є системним процесом. Системний аналіз спонукує по-новому глянути на зміст та перспективи кожного конкретного політичного інституту й на інституційну систему у цілому. При цьому особлива увага повинна приділятися таким аспектам, які можливо було б визначити як різновекторність організаційних і

самоорганізаційних змін інституційної системи соціуму. Це означає перенесення акценту з організаційної визначеності інституційної системи саме на її самоорганізаційну процесуальність, тобто, по – суті з інституційної статичності на інституційну динаміку. Такий зсув акценту аналізу досліджуваної проблематики здійснюється через зростаючу увагу до неформальної та нелінійної практики формування сучасної інституційної політики. Цей підхід можна розглядати як ключовий момент, який корінним чином змінює дизайн та складну динаміку сучасної інституційної картини – від традиційно-формальних інституційних утворень до модерних з наявністю перехідних (транзитивних) форм їх існування. Проте дана нелінійно-прогресивна схема політичного розвитку повинна бути завжди доповнюватися обліком цивілізаційно-демократичного аспекту, що накладає значний відбиток на суть і конфігурацію сучасної сукупної інституційної системи.

### Література

1. Головаха Е. Постсоветская деинституционализация и становление новых социальных институтов в украинском обществе // Социология: теория, методы, маркетинг, 2001. №4. С. 3–24.
2. Ростю Д. Переход к демократии: попытка динамической модели // Полис, 1996. №5. С. 5–15.
3. Соціологічні дослідження проведені Центром соціологічних досліджень м. Севастополя у листопаді – грудні 2008 р., (в дослідженні було опитано (вибіркова сукупність) – 2500 респондентів Севастопольського регіону); березні – квітні 2009 р., (в дослідженні було опитано (вибіркова сукупність) – 450 респондентів Севастопольського регіону); та квітні – травні 2010 р. У статті використанні соціологічні дані останнього дослідження (2010 р.), у якому було опитано (вибіркова сукупність складала – 560 респондентів Севастопольського та Бахчисарайського регіонів) у віці від 18 до 30 років – 24,44 %, від 31 до 45 – 23,17 %, від 46 до 60 – 27,91 % ще 24,48 % респондентів у віці більше 61 року. Переважна більшість (56,03 %) із них мають середню освіту, у 35,67 % – вищу освіту, тільки лише початкову – 1,79 %. Похибка складає – 2,04 %.
4. Murray P. Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime. Wellington: The Treasury, 2001 // < <http://www.treasury.govt.nz/workpapers/2001/01>>.
5. Scott G. Management in New Zealand : Lessons and Challenges. Wellington: New Zealand Business Roundtable, 2001 // <<http://www.nzbr.org.nz/dokuments/publications-2001/pudlicmanagement.pdf>>; Treasury Board Secretariat Organization / Treasury Board of Canada Secretariat, Access Date: July 21, 2001 // < [http://www.tbs-sct.gc.ca/www/strucdes\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/www/strucdes_e.html)>.
6. Alan D. The Organization and Management of Executive Departments. Washington, DC: National academy of Public Administration, 2001; Santos D. Reforma Administrativa No Contexto Da Democracia. Brasilia: DIAP and Arko Advice Editorial, 2002.

**PECULIARITIES OF THE INSTITUTIONAL SYSTEM  
TRANSFORMATION IN UKRAINE: SYSTEM ANALYSIS  
AND THE WORLD EXPERIENCE**

*Leonid Bunetskyi*

Sevastopol Economic Humanitarian Institute  
Taurida National V. Vernadsky University,  
Kesajeva Str., 14, Sevastopol, 99038, Ukraine,  
e-mail: segitnu@rambler.ru

*The author of the article explores some of the problems of transformation of the institutional system in the context of political transitivity of Ukrainian society. The negatively adjusted institutional insufficiency is marked. Functional insolvency of political institutes is marked to be positively reproduced and reproduce the specificity of the period of political transit of society. Applied steps concerning the qualitative changes of the institutional system of political relations and power in Ukraine are suggested.*

*Key words: transformation, transitivity political, institutional political system, political institution, governmental institutions, institutions of political participation, political institutions self organizations paradigm, legitimacy of political power, political issues, political reform*

*Стаття надійшла до редколегії 25.05.2011  
Прийнята до друку 9.06.2011*