

УДК 321.01+323.2 (477)

ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ: ІДЕНТИФІКАЦІЯ, САМООРГАНІЗАЦІЯ І СВІТОВИЙ ДОСВІД

Леонід Бунецький

*Севастопольський економіко-гуманітарний інститут
Таврійського національного університету імені В. Вернадського,
кафедра соціально-гуманітарних наук,
вул. А. Кесаєва, 14, м. Севастополь, 99038, Україна,
e-mail: bunetsky@mail.ru*

Досліджено особливості інституційних процесів у контексті політичної транзитивності українського суспільства. Запропоновано прикладні напрями щодо якісних змін інституційної системи політичної влади в Україні.

Ключові слова: трансформація, політична транзитивність, політична інституційна система, політичний інститут, інститути державної влади.

Для України XXI ст. – це вже не тільки і не стільки час продовження пошуку свого соціально-політичного становлення та геостратегічної ідентичності, скільки час суттєвої трансформації соціально-політичної сфери суспільства, в процесі якого формується багатокomпонентна, сукупна інституційна система сучасності, відповідна вимогам сучасності. Тут ідеться не лише про можливість украї стислої в історичному періоді докорінної зміни соціально-політичної інституційної системи, а й про становлення в Україні принципово нової цілісної інституційної системи в національно-державному, економічному, політичному та духовно-культурному аспектах.

Пов'язуючи процеси політичної трансформації суспільства з інституційною системою суспільства, зауважимо, що ігнорування інституційних засад соціального життя становить безпосередню передумову виникнення соціальної (системної) кризи, яка має місце сьогодні в українському суспільстві. Тобто існуюча деінституціоналізація суспільства (коли інститути взагалі перестали відповідати нормам та принципам соціального прогресу, ефективно виконувати свої функції), привела соціально-політичні інститути до вкрай низького кредиту довіри громадян, що неминує спричиняє руйнування існуючого соціально-політичного порядку, критичний рівень соціальної нестабільності, соціально-політичну конфронтацію, розвал економіки, соціальні безлади і новий "інституційний переворот", а в кінцевому підсумку – авторитарну або тоталітарну політичну систему. Саме у такому векторі сценарію розвитку й відбувається сьогодні процес політичної транзитивності українського суспільства.

Головна небезпека й полягає в тому, що існуючий сучасний політичний устрій інтенсивно відтворює "стару" суперечність між інтересами суспільства (більшості громадян) і державою (владною елітою – "псевдоелітою") та партією влади; між утворювальною демократичною формою нового політичного устрою і його існуючим олігархічним змістом. Причому практика засвідчує: ці антагоністичні

розбіжності щоденно посилюються, а суперечність набуває ознак "революційної" конфліктної ситуації. Так, останні соціологічні дослідження переконливо підтверджують, з одного боку, наростання такої ситуації, а з іншого – відчуження народу від інститутів влади і політичних процесів. Жоден зі соціологічних показників не засвідчує підтримку більшістю громадян України існуючих політичних реалій. Отже, проблема трансформації інституційного середовища, суть якої – якісно нове переродження всієї соціальної системи, є вирішальними в процесі демократичного транзиту України. Лише усвідомивши об'єктивну внутрішню логіку таких реалій, можливо дійти адекватних висновків щодо просування шляхом формування нової стратегії інституційного розвитку (демократичного вектора) нашого суспільства.

У цьому контексті одна з найгостріших проблем пов'язана саме з трансформацією існуючої політичної інституційної системи суспільства і творенням нових дієвих політичних інститутів. Тут відразу наголосимо на явній негативно налаштованій *інституційній недостатності*, тобто функціональній неспроможності політичних інститутів позитивно оновлюватись і відтворювати специфіку періоду політичної транзитивності суспільства. На нашу думку, провали інституційних та інших реформ в Україні й у багатьох державах пострадянського простору обумовлені зовсім не тим, що погано здійснюється загалом «ефективна політика» інститутів політичної системи. Причини невдач набагато глибші, вони укорінені в нерозумінні реформаторами (владою) самих основ процесу інституційних реформ, державного управління та ринкової економіки. Тобто системна криза, яка має місце сьогодні в Україні, – наслідок саме несумісності зазначених елементів інституційної системи соціуму.

Тому для України важливо усвідомити необхідність сучасного наукового переосмислення самої ролі й змісту політичних інститутів у сучасних економічних та соціальних процесах, з'ясувати, що вони не лише впливають на діяльність соціальних процесів, а й покладені в їхню основу. Отже, сьогодні життєво потрібна саме цілісна (системна) концепція, покликана, з одного боку, дати переконливі відповіді на питання про те, як саме створюються та самоорганізуються відповідно до об'єктивних вимог часу нові інституційні утворення, як традиційні інститути можуть модернізуватись, змінювати стратегію і тактику діяльності та в який спосіб вони, функціонально консолідуючи, можуть системно взаємодіяти у контексті якісного відтворення різноманітних інтересів суспільства. Відповіді на ці питання повинні стати основою для методології та методики нового інституційного будівництва. Суттєво, що у такій концепції повинно йтися не лише про окремі інституційні утворення, а й про інституційну систему як цілісну самоорганізуючу сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених інституційних утворень. Тому сучасна інституційна динаміка може бути лише пов'язана саме самоорганізаційною складовою і має радше неформальний характер. У процесі такої динаміки загалом виокремимо два основних механізми трансформації. Перший полягає у безперервному процесі відтворення самоорганізації неформальних інституційних механізмів та норм, їхній підтримці через постійне практичне відтворення, другий – у біфуркаційній, глибинній трансформації самоорганізації інституційних утворень, інтегрованості відносин між ними.

З цього приводу, на думку автора, процес трансформації інституційної політичної системи, беручи до уваги її демократичний конструкт, змістовно повинен містити суттєві характеристики:

– якісну нелінійну реструктуризацію всієї політичної інституціональної системи, демократичних способів її взаємовідносин зі соціальним середовищем (синергетична парадигма);

– внутрішню, структурну трансформацію політичних інститутів, їхню структуралізацію на основі принципів самоорганізації, ефективності й соціальної цілеспрямованості;

– зміну способів взаємодії між формуваннями в межах однієї політичної системи за збереження її якісних функціональних характеристик;

– подолання цивілізованими демократичними методами розколу та налагодження консенсусу між державними й 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 всіма формуваннями політичної системи суспільства глибинних цінностей та норм політичного (демократичного) процесу.

Зазначимо: перебуваючи у стані політичної трансформації, Українська держава специфічно вирішує проблеми і дає свої відповіді на виклики часу. Уже згадувалося, що українське суспільство можна зарахувати до країн "демократичного транзиту" з явною кризою ідентичності. Тобто в Україні як у державі транзитивного типу спостерігається ситуація тривалої хиткої рівноваги, і першочергове її завдання – утримати суспільство, інституційну систему в рамках "неполярних" політичних інститутів, їхніх дій та лідерів, неавторитарного вектора розвитку. Отже, оцінюючи весь процес трансформації інституційної системи як єдиного цілого, простежуємо в його "траєкторії" певні особливості. Головні з них:

1. Конфлікт інтересів суб'єктів політичних відносин, лідерів та інших акторів, наявність і позитивних, конструктивних, і негативних, дезорганізуючих тенденцій у процесах демократичної транзитивності суспільства.

2. Трансформації, котрі здійснюються сьогодні правлячою елітою, суттєво не міняють ситуації в інституційній системі суспільства, соціумі взагалі, по суті, не руйнують засад, які склалися у пострадянській дійсності. Нова влада не вносить істотних змін в інституційну систему суспільства, утворення модерної системи політичних інститутів. Звісно, на перший погляд, створюється враження, що нинішня ситуація у цьому контексті змінюється на краще, але насправді вона практично залишається незмінною.

3. Проблеми інституційної системи на сучасному етапі, як не дивно, ще вкорінені в особливостях пострадянського політичного розвитку регіонів, у відсутності відповідних умов, котрі формують виникнення нових (модерних) інституційних утворень і такого самого структурного інституційного дизайну. Тут на першому місці – 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 й фаховості.

4. Хвилеподібний характер транзитивного розвитку інституційних процесів, коли позитивна уява і відношення громадян до демократичних реформ, цінностей та ідеалів змінюється виразно протилежним і негативним – реакційним.

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

У цьому сенсі політичні інститути в сучасних умовах повинні постати необхідною умовою й ініціаторами розвитку суспільства, взяти на себе роль головного агента інкорпорації, забезпечуючи процес економічної та політичної інтеграції, тобто повинні діяти як інститути, що організують та спрямовують національну внутрішню і міжнародну політику й порядок на новий історичний курс демократичного розвитку. Відразу наголосимо: політичні інститути як триєдина системна цілісність – установа, організація, норми, котрі діють у сфері соціально-політичних відносин, покликані насамперед забезпечити здійснення політичної влади у суспільстві, слугувати задоволенню соціально-політичних інтересів громадян, виконувати управлінські функції, бути інтеграційним чинником упорядкування політичних відносин, підтримки санкціонованого суспільством порядку, погоджування інтересів і регулювання конфліктів між політичними силами та їхніми лідерами. Зазвичай політичні формування, у такий спосіб, виникають як наслідок боротьби за владу і розподіл ресурсів. Тому падіння ефективності інституційної системи пов'язане передусім із кризою легітимності політичної влади, що неминуче веде до необхідності інституційних змін.

Політичні інститути, як і політичні відносини й інтереси, змінюються разом зі зміною суспільних систем, котрим вони належать, а також у розумінні людьми ролі інститутів, їхнього значення у конкретно-історичній ситуації. Ми дотримуємося того, що політичні інститути поділяються на інститути політичної влади й інститути політичної участі. До перших належать інститути, які здійснюють політичну владу на різному ієрархічному рівні, до других – інститути участі, тобто відносно стійкі утворення, до складу котрих входять політичні й громадські організації та структури, що підтримують офіційно або не підтримують прийняті норми і правила, регулюючі відносини суспільного життя. Сукупність політичних інститутів становлять політичну інституційну систему суспільства як певну відповідну цілісність, що відтворює інтереси й органічну взаємодію суб'єктів політики та інших елементів політичної дійсності. Механізм політичної влади визначається характером діяльності політичних інститутів, використовуваних ними засобів і методів.

Таке трактування дає змогу ствердити: процес дизайну інституційного середовища доцільно визначати як формування нових соціально-політичних інститутів у трьох аспектах:

1. Затвердження суспільством нових соціальних правил (законів, нормативних структур, традицій і системи цінностей).
2. Виникнення інституційних утворень з легальним статусом і наявністю нової інституційної інфраструктури, що формально забезпечує реалізацію регулятивних функцій та порядок дотримання правил.
3. Формування такого відношення громадян до соціальних правил та організаційних структур, яке відображає їхню згоду з інституційним порядком [1, с. 9 – 10].

Надалі ми дотримуватимемося тези, що існують політичні інститути з різним статусом і різним рівнем легітимності у суспільстві й відповідно – різним ступенем впливу на процеси політичної трансформації суспільства. Причому серед них найповноцінніший інтеграційний і стабілізуючий потенціал мають лише ті, на думку автора, котрі наділені всіма інституційними атрибутами, тобто не тільки легальністю, легітимністю й інституційною інфраструктурою, динамічністю та ефективністю, а й здібністю до самоорганізації, саморозвитку та інновацій.

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

Проблема динамічного взаємозв'язку громадської думки і політичних інститутів актуалізується саме в трансформаційні періоди й зміни політичної інституційної системи, оскільки в такі періоди особливо гостро постає питання про визнання більшістю населення легітимності нових і традиційних інститутів, які починають змінюватись, а це натомість підвищує і роль громадської думки про необхідність і доцільність таких інститутів. У цьому процесі вирізнямо *три основні проблеми*: 1) нові політичні інститути не відразу завойовують підтримку та визнання громадськості; 2) без дієвих роз'яснювальних кампаній, у тому числі в засобах масової інформації, без підтримки впливових політичних сил та лідерів нові політичні інститути не здатні вийти на політичну арену; 3) більшість існуючих традиційних політичних інститутів не мають підтримки, звісно – і легітимності (визнання) у більшості населення у зв'язку з їхньою неефективністю та нездатністю вирішувати проблем, котрі виникають сьогодні у суспільстві.

Тому для держав транзитивного типу, котрі перебувають у процесі, актуальна проблема саме ефективності політичних інститутів у поєднанні з демократичністю. Ця теза особливо важлива для України та деяких інших держав пострадянського простору, де поширена думка про принципову неефективність демократичних інститутів, невідповідність національним традиціям держави. Аналіз ефективного становлення демократичного розвитку дає змогу стверджувати: демократичні політичні інститути стають дійсно ефективними лише внаслідок тривалого процесу їхньої адаптації стосовно умов і традицій конкретного суспільства, що засвідчує передовий досвід демократичного розвитку в країнах Заходу. Отже, проблема становлення демократичних політичних інститутів в Україні й інших транзитивних державах пояснюється зовсім не сумісністю демократії та її інститутів з національними традиціями і нормами: вони можуть стати ефективними, лише поступово адаптуючись до реальних політичних процесів. «Щоби прийти до демократії, – констатує американський політолог Д. Растоу, – потрібне не копіювання конституційних законів або парламентської практики якоїсь уже існуючої демократії, а здатність чесно поглянути на свої специфічні конфлікти й уміння винайти чи запозичити ефективні механізми їх вирішення» [2, с. 6–7].

У цьому контексті можна допустити, що нові політичні інститути розвиваються у *трьох базових фазах*. Перша – це фаза легалізації інституту, його

організаційно-правового формування і становлення. Друга – фаза легітимізації, соціалізації та інтеріоризації, активна адаптація інституту в суспільстві, суспільній свідомості, відповідність демократичним традиціям і нормам. Третя – фаза зростання ефективності й спроможності інституту до самоорганізаційних (синергетичних) процесів. Зазначимо: друга фаза, як засвідчує практика, є найскладнішою і дуже тривалою, впродовж котрої можуть здійснюватись авторитарні спроби ствердження демократичних норм та цінностей. Досвід передових країн з розвинутою системою демократії підтверджує, що ключова проблема, від розв'язання якої залежить ефективність політичних інститутів, – їхня соціальна спрямованість на користь інтересам не політичної еліти чи олігархам, а широким верствам населення, тобто демократична спрямованість. У державах, де вдалося поєднати демократичні інститути з чіткою соціальною політикою, такі інститути набули необхідної міцності та стійкості. Натомість у державах зазвичай транзитивного типу, в тому числі в Україні, де не вдалось об'єднати ці процеси, довіра таким інститутам є рідкісним винятком. Так, за останні роки довіри у суспільстві до політичних інститутів явно не додалось. Це засвідчують дані описування стосовно довіри основним інститутам політичної влади. Характерно, що низький рівень довіри до них, зафіксований у 2008–2010 рр., залишається практично незмінним і сьогодні. Аналіз отриманих даних підтверджує: кредит довіри до інститутів влади, зокрема уряду, місцевої влади, політичних партій за останній час (березень–травень 2012 р.) практично не зріс, а більшість респондентів (62,3%) не довіряють нікому. Скажімо, на запитання *«Чи довіряєте Ви теперішній владі?»* – лише 13,6% опитаних все-таки розраховують на силу президентської влади; 11,9% – мають недовіру до Верховної Ради; 11,3% – довіряють урядові; 6,15% – політичним партіям. На запитання *«Ваше відношення до міської влади?»* тільки 37,12% респондентів відповіли, що довіряють місцевій владі. До речі, цей показник у 2010 та 2011 рр. був значно менший: відповідно 26,5% та 31,12%. Отже, спостерігаємо динаміку поступового зростання кредиту довіри до місцевої влади, що не можна сказати про інститути державної влади національного рівня. Як засвідчують дослідження, інститути державної влади і на рівні держави, і на рівні Севастопольського регіону практично не мають достатньої опори в населення. На запитання *«У чому Ви бачите причину нестабільності влади?»* – 38,7% респондентів заявляють: бажання службовців вирішувати особисті проблеми; 43,1% – це питання розподілу землі; 18,9% – розподіл влади; 12,5% – некомпетентність управлінського персоналу. Значна негативна проблема у системі інститутів державної влади – проблема корупції влади. Так, на запитання *«На Ваш погляд чи є корупція в органах державної влади?»* – більшість респондентів (66,9%) відповіли: влада – це найкорумпованіший державний інститут. На запитання *«З ким Ви більше сьогодні пов'язуєте надію?»* – більшість опитаних громадян (67,13%) констатували: розраховують лише на власні сили. Тільки 14,7% надію пов'язують з Президентом України; 9,63% – з урядом; 5,23% – Верховною Радою; 5,1% – опозицією. Як пересвідчуємося, кредит довіри громадян до інститутів державної влади у суспільстві, її реформаційних змін не збільшився, а за низкою позицій є певний регрес. На запитання *«Які, на Ваш погляд, проблеми більш за все значимі для Вас? (треба було вибрати до трьох варіантів)»* більшість громадян – 76,7% (особливо старшого віку) вважають – низький рівень зарплат та пенсій; 65% – зростання цін; 47,3% –

нестабільна політична ситуація в країні; 18,3% – відсутність продуманих реформ; 16,7% – некомпетентність влади.

Простежуємо також відчуження значної частини населення, зокрема молоді, від влади, що виявляється у відсутності їхнього бажання звертатися до неї, долучатися до процесів місцевого самоврядування. Наприклад, не беруть жодної участі у справах міста понад 57,4%, а 37,6% опитаних заявляють: це для них зовсім нецікаво, причому понад 80% опитаних вказали на відсутність можливості брати участь у місцевому самоврядуванні. Така ж відповідь і на запитання: «*Чи є Ви членом яких-небудь політичних партій або організацій?*», де більшість респондентів, (62%) сказали «ні», заявивши, що не хочуть брати участі в їхній діяльності; 33,2% також відповіли «ні» й лише 7,85% є дійсними членами таких інститутів. На запитання: «*Чи бачите Ви паростки формування громадянського суспільства в Україні?*» більшість громадян вважають: ще занадто рано говорити про розвиток громадянського суспільства в Україні (в державі – 57,3%, у регіоні – 61,5%). Отже, на думку і громадян, і експертів, ступінь розвитку громадянського суспільства в Україні невисокий, і, за нашою шкалою, вона дотепер перебуває у зародковому стані. А це підтверджує той факт, що громадянське суспільство в Україні ще має попереду довгий шлях самоорганізації. На запитання: «*На Ваш погляд, що сьогодні необхідно для відродження України?*» (респондентам було рекомендовано вибрати лише три варіанти відповіді зі семи) – більшість (74,15%) акцентували саме на ліквідації корупції у владі; 43,7% – упровадженні реальних реформ; 61,2% – укріпленні влади; 49,3% – реструктуризації економіки [2]. Як переконуємося, подібний стан зовсім не сприяє формуванню інститутів громадянського суспільства. Отже, серед опитуваних громадян Севастопольського регіону переважає тенденція вважати основними наслідками сьогоднішньої демократизації погіршення матеріального і соціального становища населення, подальше зростання корупції, низький кредит довіри до інститутів державної влади, а також низку інших негативних явищ соціально-економічного характеру. З цього приводу виникає запитання: «*Коли до існуючих (традиційних) політичних інститутів, у тому числі інститутів державної влади кредит довіри громадян достатньо низький (що, безумовно, впливає на їхню функціональну продуктивність та легітимність у суспільстві, а нових легітимних демократичних інститутів наразі немає), то котрі ж інституційні утворення можуть виконувати достатньо ефективно регулятивні, інтеграційні й стабілізуючі функції?*».

Для відповіді на це питання необхідно розглянути специфічний характер сучасного інституціонального процесу в українському суспільстві, сутність якого можна визначити *феноменом подвійної інституціоналізації*. До речі, таких, трансформаційних змін сьогодні зазнають практично всі держави пострадянського простору. Достатньо глибоко цей феномен досліджений у працях вітчизняних соціологів Е. Головахи і Н. Паніної. Вони наголошують: лише за подвійної інституалізації забезпечується своєрідна інституційна повноцінність українського суспільства, ґрунтованого на згоді людей жити в такому інституційному просторі, де діють і старі, й нові інститути, котрі забезпечують своїм суперечливим співіснуванням діяльність усіх необхідних для соціальної інтеграції та стабільності атрибутів інституальності. Причому процес подвійної інституалізації – феномен тимчасовий і як такий гальмує процес демократичної трансформації суспільства.

Створюючи рольову, нормативну й інфраструктурну перевантаженість інституційного простору, інституалізація постійно відтворює у більшості людей відчуття соціальної безпорадності та незадоволення соціальним становищем. Їхня згода жити в умовах подвійного інституційного навантаження є радше вимушеною і обумовлена особливостями соціально-культурного типу, історичний досвід якого все ще зберігає страх перед остаточною відмовою від старої інституційної системи, а новий пострадянський досвід засвідчує безперспективність роздвоєного інституційного порядку. Через подвійне нормативно-рольове навантаження в пострадянському суспільстві практично не залишається місця для неоінституційного соціального простору, що, на переконання дослідників соціального капіталу та нових соціальних рухів, і становить джерело сучасного демократичного розвитку суспільства, інституційних інновацій, котрі забезпечують розвиток гармонійних суспільних відносин. Пояснити такі соціальні феномени з погляду інституційної теорії можна двома гіпотетичними припущеннями: 1) деінституціоналізація була лише демонстративною і не торкнулася глибинних основ інституційного порядку, внаслідок чого старі інститути в нових соціальних умовах зберегли регулятивну функцію; 2) становлення нових соціальних інститутів відбувалося такими самими швидкими темпами, як і руйнування старих, тому нові інститути змогли виконати компенсаторну інтегруючу та стабілізуючу функцію [1, с. 16–17].

Саме тому недовіра більшості громадян до політичних інститутів, зокрема інститутів державної влади, відчуття своєї безпорадності й неповноцінності перед державою, владою, залежності від її “гідних” лідерів – 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, – коли їхнє інституційне формування буде не декларативним, заснованим «зверху», а саме на згоді людей, їхній участі у політичній діяльності, на нових демократичних принципах та нормах, котрі відповідають цілям побудови демократичного суспільства в Україні. Тільки у цьому випадку інституційна політична система почне набувати в суспільстві нового демократичного характеру та сенсу.

Необхідні серйозні радикальні якісні перетворення. У цьому складному суперечливому процесі виокремимо декілька важливих проблем. Однак спершу зазначимо принципову позицію. Її сутність полягає ось у чому: функціональність політичних інститутів втрачається з тієї причини, що учасниками процесів у них зазвичай є не стільки самі громадяни як суб'єкти політики, скільки окремі корумповані політичні сили, котрі прагнуть влади, їхні лідери. Це й спричиняє формалізацію та омертвіння самоорганізаційної природи цих інститутів і самоврядного буття суспільства. У таких умовах переважно не спрацьовують не лише косметичні трансформації, а навіть радикальні реформи, оскільки вони охоплюють окремі чи й зовнішні аспекти або процеси функціонування соціуму, залишаючи суттєве поза змінами, не спонукаючи до саморозвитку, лише компенсуючи його відсутність і, окрім того, спричиняють істотні й безповоротні витрати. Вихід із цієї ситуації існує. Він вироблений досвідом багатьох розвинутих держав, застосування якого в Україні відповідно потребує творчого ідентифікованого мислення, фактичної зміни практикуючих традиційних підходів. Йдеться не стільки про децентралізацію та деконцентрацію

інституційної системи влади, скільки про встановлення та визнання потреби їх нового інституційного устрою як відправної точки, складової частини політичної трансформації.

Перша проблема полягає у з'ясуванні того, як і в який спосіб інституційна система, її політичні інститути можуть адекватно реагувати, тобто відображати, охоплювати й відтворювати систему різноманітних інтересів і намірів соціальних суб'єктів, забезпечувати здатність їх до самоорганізації, самоврядування. Головне для влади, окремих інститутів управління – знайти та реалізувати в управлінських об'єктах функціональні параметри, важливі ресурси інтересів, впливаючи на котрі можна зберігати або перетворювати їхній стан. Вирішення такої проблеми вимагає насамперед ефективного розподілу цілей і функцій державної влади за ієрархічною пірамідою її інститутів та органів. Необхідна концепція скоординованого механізму розвитку самостійності й відповідальності політичних інститутів на рівнях інститутів влади, управління та місцевого самоуправління.

Як уже зазначалося, прикладом розв'язання завдань, що перебувають у полі політичної трансформації України, є досвід окремих розвинутих держав. Він підтверджує: трансформація приводить до появи інноваційних інституційних структур, які спонукають і контролюють здійснення таких змін. Доречний досвід *Канади*, де були створені спеціальні оперативні виконавчі органи реформування суспільства; *Нідерландів* – сформовані автономні управлінські суспільні організації; *Австралії* – спеціальні громадянські виконавчі агентства і под. З огляду на цей досвід, Україні наразі доцільніше в реформуванні політичної інституційної системи опиратися на вже існуючі потужні державні інститути влади, відомства, систему контролю, в тому числі громадських організацій, механізмів звітності громадськості. Прикладом цього може слугувати *Німеччина*, де серед вагомих способів трансформації інституційної системи держави акцентувалось на радикальному скороченні та раціоналізації саме інститутів виконавчої влади федерального рівня, створенні гнучкого бюджетного законодавства, скороченні чисельності держслужбовців. У Німеччині на основі концепції «Нова управлінська модель» наголошувалось саме на залученні в інститути державної влади фахівців із громадськості, введенні контрактної системи та приватизації на основі результатів гнучкішого розподілу ресурсів. До речі, інститути влади істотно просунулися шляхом здійснення таких реформ. У *Фінляндії*, наприклад, вдалося скоротити на 43 % службовців бюджетної сфери влади і суттєво змінити її інституційний устрій на макро- та мікрорівнях. Ця тенденція супроводжувалася делегуванням повноважень з прийняття управлінських рішень від галузевих міністерств і відомств до інститутів місцевого самоврядування, що й привело до очікуваного скорочення службовців на рівні галузевих міністерств [5]. У зв'язку з цим, на нашу думку, одним із головних завдань для України є передусім своєчасне виявлення та використання досягнень загальнонаціонального характеру стосовно цілей і завдань реформування інституційних основ влади, готовність до налагодження ефективних відносин з інститутами регіональних адміністрацій, депутатським корпусом, створенням на місцях і в центрі ефективних коаліцій, ділових узаємодій з недержавними організаціями.

Сьогодні в Україні, за умов кризи політичної влади, необхідно розробити в системі її інституційного устрою низку ефективних радикальних дійових заходів,

котрі можуть бути подані в «Концепції реформування інституційної системи державної влади та управління», спрямованої на розв'язання проблем, що виникли сьогодні у цій сфері відносин. Характер цих тактичних заходів повинен засвідчити демократичну соціальну цілеспрямованість, ефективність інститутів влади саме в сенсі здійснення стратегії таких реформ. Приклад – досвід Південної Кореї, де у відповідь на економічну кризу був сформований Комітет з реформи державної влади, до складу якого ввійшли 22 фахівці-менеджери. Комітет, після публічного слухання і консультацій із представниками кожної галузі державної влади, подав остаточний варіант реструктуризації інституційної системи державної влади. Національні збори прийняли Закон «Про організаційну структуру державної влади», задля чого було сформовано ефективну структуру інститутів влади з централізованими владними повноваженнями, з одного боку, з іншого – орієнтацією на потреби й інтереси громадян, здатну оперативно реагувати на зміни у суспільстві [5]. Для України це може означати необхідність вироблення серед інститутів влади, її лідерів, політичного плюралізму й толерантності щодо регіональних та місцевих інститутів влади, котрі можуть мати самостійне бачення реформування політичних відносин та влади у своєму регіоні.

У цьому зв'язку для України цікавий досвід модернізації інституційної системи влади й управління *Великої Британії*, яка у такому процесі досягла значних результатів. Однією із ключових ідей державної програми «Нове державне управління» є установка: що автономніші інститути політики від зовнішніх обмежень (мається на увазі центральних), то реальніше й ефективніше досягати результатів і краще використати наявні ресурси у рамках здійснення реформ. Основні питання, котрі прагнули вирішити реформатори у сфері державної влади, пов'язані, по-перше, з прийняттям персоналу на роботу, оплатою їхньої праці, по-друге – з атестацією та підготовкою виконання управлінських рішень, фінансовим забезпеченням. На практиці керівники кожного рівня влади обов'язково звітують перед вищими з подальшим здійсненням парламентського чи громадського контролю. Розвивається також стратегія інформаційного забезпечення модернізаційних процесів інституалізації системи влади, оцінки її діяльності й ефективності стосовно висунутих раніше завдань [6].

Однак це не варто розглядати саме як децентралізацію чи деконцентрацію інституційної системи влади, оскільки державні службовці залишаються у складі інститутів влади та звітують за результатами своєї діяльності вищому керівництву. Хоча зазначимо: низка держав (Бразилія, Фінляндія, Нідерланди та ін.) все-таки забезпечила певний перерозподіл відповідальності між різними рівнями та гілками влади, їхніми інститутами й позбулася окремих обов'язків із надання управлінських послуг.

Друга проблема полягає в наданні інституційній системі такого якісного стану й таких рис, котрі б, з одного боку, допомогли б використати їх потужний сукупний демократичний потенціал найраціональніше й продуктивно, а з іншого – спонукали б творчому, конкурентному вияву самоорганізаційних, самоврядних функцій громадян як суб'єктів політики. У цій частині цікавий для України той досвід Великої Британії, коли інститути влади, у тому числі місцевого рівня, самостійно розглядають питання про доцільність тієї або іншої конкретної владно-управлінської функції, аналізують цілі й досягнуті завдання, сприяють ефективності та конкурентоспроможності

системи управління, обмінюються досвідом. В останні роки особливо акцентується саме на підвищенні ефективності діяльності всієї системи інститутів влади та політичних відносин. У процесі їхньої модернізації активно впроваджується принцип «нетерплячого ставлення до посередності», що допускає суворий контроль за результатами діяльності, моніторингу послуг усіх інститутів і рівнів влади (центральної, регіональної, місцевої) для виявлення найефективнішого способу підвищення якості й ефективності політичних рішень. Видається, такий принцип міг би стати ключовим і у реформуванні, зокрема інституційної системи влади, і в Україні. Окрім того, доцільно врахувати факт, що всі форми оплати праці в системі влади (із досвіду провідних країн, у тому числі Великої Британії) чітко повинні бути пов'язані з кінцевими результатами діяльності її інститутів, діяльністю їхніх службовців.

У рамках програми «Модернізація державного управління» також розпочата спроба закріпити парадигму договірних відносин з акцентом саме на співробітництві й партнерстві в Британській системі державної влади та управління. Доцільно взяти до уваги й досвід інших передових держав, котрі підвищили також гнучкість діяльності державних інститутів влади за одночасного зосередження уваги на здійсненні контролю саме за результатами їхньої діяльності. Такий приклад – нова управлінська модель *Німеччини* (здійснена наростаючим підсумком «знизу-вверх»), де регіональні, місцеві інститути влади отримали найбільші результати у цьому напрямі), яка вводить у систему оцінки інститутів влади саме результати та підсумки їхньої діяльності й контрактну систему відносин. Пролонгація такої практики ґрунтується за цим принципом. *Нідерланди* також зробили крок у напрямі договірної, контрактної системи, практики бюджетування служб, інституційних структур влади й управління на основі результатів їхньої діяльності. Зауважимо: окремі держави, приміром, Польща, Угорщина, Бразилія й інші, з невисоким рівнем інституційності в процесі політичної трансформації вже частково розв'язали такі функціональні завдання (проблемні, однак, сьогодні для України). Це зміцнення й дотримання якісних управлінських вимог, коли вибір персоналу в інститути державної влади, просування службовими сходами, стимулювання та визначення винагород спираються на чіткі правила і правові норми, де значення особистих чи родинних зв'язків скорочується, а довіра до нормативних процесів та відносин удосконалюється. Причому в таких державах влада намагалася уникати голосних, вербальних заяв про певні досягнення у здійсненні радикальних змін у сфері влади й управління. Практика підтверджує: такі держави просувалися вперед поступово, використовуючи досягнуті поетапні результати і зазвичай нерівномірно. Наголосимо, що загальною тенденцією для транзитних держав (за умовами, близькими Україні) з відносно низьким рівнем політичної інституційності, котрі здійснюють реформи у сфері влади й політичних відносин, є забезпечення поступового розвитку внаслідок змін, насамперед у законодавчій системі, саме з метою легітимного закріплення й забезпечення на практиці статусу їхніх інституційних структур на макро- і мікрорівнях, субординації та підзвітності, стимулювання й розвитку ініціатив у прийнятті рішень. *Нідерланди* як держава з відносно високим рівнем інституалізації у цьому напрямі демонструє ринкові риси, коли, скажімо, підвищення винагород і фахове просування в інститутах державної влади все більше залежить саме від конкретних результатів роботи персоналу. Відображенням такого процесу стало

прийняття Закону «Про загальне державне управління», відповідно до якого всі 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 позовом проти незаконних рішень інститутів влади. З цією метою в *Нідерландах* навіть були створені «попередні апеляційні комітети» для розгляду скарг громадян у різних сферах діяльності інститутів влади (реорганізація, перехід на іншу роботу, звільнення і под.). Це різко відрізняється від сформованої ситуації в інших країнах (з-поміж них вирізняємо *Канаду*), де кілька інститутів влади брали активну участь у процесі реформування сфери владних відносин, нарощування її місцевого самоорганізаційного потенціалу, підготовки персоналу, проведення консультацій та ін. Там ці принципи мали значення на всіх етапах здійснення реформ. Інакше кажучи, названа проблема обумовлює актуальність реалізації потенціалу різного рівня інституційних структур влади і відносин. Тут насправді потрібен системний підхід.

Третя проблема – радше проблема інструментального характеру, що складається з певних процедурних методик, технологій, розроблених з урахуванням сучасного передового досвіду, котрі ефективно використовують для забезпечення розмаїття та цілісності політичної інституційної системи. Цікавий у такому сенсі досвід *Канади*, де між міністрами, заступниками та секретарем Таємної ради укладають 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 контролює насамперед дотримання принципу здібностей і заслуг її працівників. Центр підготовки управлінських кадрів (ЦПУК) повністю відповідальний за підбір і підготовку службовців державного сектора. Заздалегідь висунуті канадським урядом цілі або ж вирішення проблем, пов'язаних із реформами, у секторі влади знаходять свою реалізацію. У 2000 р. Канадський уряд мав на меті скоротити бюджетний дефіцит до 24,3 млрд дол., або на 3% ВВП, тобто вперше за останні роки намітилися тенденції до послідовного зниження бюджетного дефіциту. Для цього за три роки планувалося скоротити витрати на 29 млрд дол. Вжиті заходи містили скорочення 45 тис. державних службовців, зменшення обсягу державних службовців комерціалізації, реструктуризацію 47 інших державних організацій. Цей процес набув і адміністративного, і політичного характеру, ціль якого полягала в тому, щоби 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, очолений секретарем Таємної ради (секретаря кабінету міністрів), розглядає доповіді кожного відомства про досягнення у здійсненні реформ [4].

Отже, аналіз трансформації інституційної системи в Україні дає змогу стверджувати, що цей процес не належить до винятково особливих явищ. Існування проблем, котрі постають сьогодні перед реформаторами України, актуалізує необхідність вивчення й творчого застосування сучасного передового досвіду, зокрема країн, які стикаються з подібними проблемами. Вивчення такого досвіду підтверджує, що для здійснення реформ в інституційній системі влади держав транзитного характеру, зокрема України, необхідна своєрідна міжнародна

конвергенція, реалізація емпірично накопиченого передового сучасного міжнародного досвіду з обліком використання специфічних національних реалій. А це, відповідно, потребує зовсім нового ідентифікованого мислення, фактичної зміни практикуючих традиційних підходів.

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

- посилення публічності, прозорості й відкритості політики, діяльності інститутів влади, виконання їхніх функцій та завдань;
- суттєве зменшення традиційних політичних ієрархій і поширення мережної архітектури політичних інститутів;
- розвиток "корпоративної стратегії" й усередині інституційних утворень, і на міжінституційному рівні;
- модернізація базових політичних інститутів, віртуалізація політичних процесів;
- зростання впливу соціокультурних та інших чинників на структуру й функціонування інститутів, політичної системи загалом.

Причому інституційна система політики як передумова антикризової стабільності України повинна відповідати низці *вимог*:

1. Політична інституційна система має формуватися на основі критерію структурно-функціональної універсалізації політичних інститутів.

2. Інститути повинні інтегруватися у межах політичної системи за об'єднання їхнього функціонального потенціалу, спрямованого на антикризову стабільність суспільства.

3. Політична інституційна система має творитися на засадах конкурентного, конструктивно-спрямованого демократичного характеру.

4. Повинна існувати самостійність (автономність) політичних інститутів та їхня функціональна диференціація, яка збільшує адаптаційні можливості політичної системи й породжує суверенітет політичних інститутів, а це натомість посилює їхні інтерактивні взаємозв'язки. Що більше диференціюється діяльність політичних інститутів, то більше спеціалізовану соціальну потребу вони відображають і реалізують. Унаслідок цього зміцнюється їхній соціальний зв'язок, взаємозалежність, зростає системність усієї політичної інституційної системи.

Такий висновок передбачає низку прикладних, негайних кроків, ґрунтованих саме на науковому вивченні і 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 і місцевого самоврядування, зі залученням фахівців, наданні їм свободи для інноваційності й маневрування, створенням якісно-необхідних послуг у цій сфері діяльності. Досвід закордонних країн (Велика Британія, Канада, Фінляндія, Нідерланди, Ісландія, Польща та ін.), засвідчує, що це зумовить поступове, поетапне скорочення чисельності службовців, готовність до налагодження ефективних партнерських зв'язків із неурядовими організаціями, створення ефективних коаліцій.

2. Утілити в життя перегляд пріоритету ролі міністерств та центральних відомств влади у тому, що стосується практики силового тиску в прийнятті й

реалізації рішень, використання їхніх санкцій, підвищення й установлення вимог до якості управлінських послуг. Необхідно у зв'язку з цим забезпечити можливість ефективного вивчення міжнародного передового досвіду, отриманого під час реформ.

3. Запровадити у владний інституційний процес принцип фахових якостей діяльності службовців: прийняття на роботу в інститути влади, просування службовими сходами, зміцнення відповідальності й дисципліни має опиратися на чіткі легітимні норми та принципи, міжнародні стандарти, легітимно закріплюватися у діяльності влади на всіх рівнях, а не визначатись чинником лише особистих зв'язків, курівництва. Завдяки цьому довіра до сучасної влади в Україні поступово збільшуватиметься.

4. Просуватися швидкими темпами просуватися в сенсі формування контрактної системи, використання тестування службовців у сфері діяльності інститутів влади й управління. Мають бути створені й розширені можливості наймання держслужбовців саме на умовах контрактів із фіксованим терміном перебування на посаді, діяльність котрих повинна періодично аналізуватися і ревізуватися для визначення ефективної інституційної структури та кращих механізмів їхньої діяльності.

5. Практикувати в інституційній системі державної влади й управління принцип оплати саме за результатами праці, де весь персонал повинен найматися, просуватися службовими сходами і ґрунтуватися на принципах «оплати за результатом діяльності», «нетерплячого ставлення до посередності» та ін.

6. Негайно запроваджувати, з метою зміцнення орієнтації на результативність та відповідальність у системі влади і на рівні центрального держапарату, і в окремих місцевих державних органах (міських та районних державних адміністрацій, їхніх управлінь, відділів і под.), практику подання щорічних звітів про результати їхньої діяльності, використання бюджетних коштів, забезпечення вищої прозорості. Рівень прозорості загалом повинен зростати внаслідок ширшого доступу громадськості до даних про результати діяльності інститутів влади.

7. Зміцнювати систему стримувань і противаг. Сюди варто зарахувати розширення повноважень зовнішніх незалежних аудиторських відомств, які контролюють діяльність інститутів влади. Прикладом може слугувати досвід підвищення ролі фінансового управління, котрий інспектує діяльність уряду Великої Британії, його місцевих органів влади, що вивчається незалежним аудитором, підлягає його постійному інспектуванню.

Нарешті, зазначимо як аксіому і те, що зміна інституційної системи є системним процесом. Системний аналіз спонукує по-новому розглянути зміст і перспективи кожного конкретного політичного інституту, інституційну систему загалом. Особлива увага повинна приділятися таким аспектам, котрі можливо було би визначити як різновекторність організаційних і самоорганізаційних змін інституційної системи соціуму. Це означає перенесення акценту з організаційної визначеності інституційної системи на її самоорганізаційну процесуальність, по суті, – з інституційної статички на інституційну динаміку. Такий перегляд, зсув аналізу досліджуваної проблематики постає через зростаючу увагу до неформальної та нелінійної практики формування сучасної інституційної політики. Цей підхід можна розглядати ключовим моментом, який докорінно змінює дизайн та складну

динаміку сучасної інституційної картини – від традиційно-формальних інституційних утворень до модерних із наявністю перехідних (транзитивних) форм їхнього існування. Однак ця нелінійно прогресивна схема політичного розвитку повинна завжди доповнюватися обліком цивілізаційно-демократичного аспекту, що позначається на суті та конфігурації сучасної сукупної інституційної системи.

Список використаної літератури

1. Головаха Е. Постсоветская деинституционализация и становление новых социальных институтов в украинском обществе/ Е. Головаха, И. Панина// Социология: теория, методы, маркетинг. – 2001. – № 4. – С. 3–24.
2. Растоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели / Д. Растоу // Полис. – 1996. – № 5. – С. 5–15.
3. Соціологічні дослідження, проведені Центром соціологічних досліджень м. Севастополя у листопаді – грудні 2008 р. (опитано (вибіркова сукупність) 2500 респондентів Севастопольського регіону); березні-квітні 2009 р. (опитано (вибіркова сукупність) 450 респондентів Севастопольського регіону); квітні – травні 2010 р. та квітні – травні 2012 р. (опитано (вибіркова сукупність) 1000 респондентів Севастопольського та Бахчисарайського регіонів); використанні соціологічні дані останнього дослідження (2012 р.), опитано респондентів у віці від 18 до 30 років (25%); 31 до 45 (24,15%); 46 до 55 (25%) та 55-60 (23,41%). Більшість (53,6%) із них мають середню освіту; 35,67% – вищу освіту, 14,21% – середньо-спеціальну освіту і 1,79% – початкову. Погрішність становить до 3 %.
4. Dean Alan. The Organization and Management of Executive Departments. Washington, DC: National academy of Public Administration. dos Santos, Luiz Alberto. Reforma Administrativa No Contexto Da Democracia. – Brasilia: DIAP and Arko Advice Editorial, 2001. – P. 114-119.
5. Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime /prepar. bu P. Murray, D. Webber [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2001/01-06/twp01-06.pdf>
6. Scott Graham. Management in New Zealand: Lessons and Challenges/ Graham Scott. – Wellington: New Zealand Business Roundtable, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nzbr.org.nz/dokuments/publications-2001/pudlic management.pdf>

Стаття надійшла до редколегії 05.04.2013

Прийнята до друку 22.05.2013

INSTITUTIONAL PROCESSES IN UKRAINE: IDENTIFICATION, SELF-ORGANIZATION AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

Leonid Bunetskyi

*Sevastopol Economic Humanitarian Institute
Taurida National V. Vernadsky University,
Department of Social and Human Sciences,
Kesajeva Str.14, Sevastopol, 99038, Ukraine,
e-mail: bunetsky@mail.ru*

This paper examines the institutional features of the political processes in the context of transitivity of Ukrainian society. Proposed are application steps of qualitative changes in the institutional system of political power in Ukraine.

Key words: transformation, political transitivity, institutional political system, political institutions, state institutions, institutions of political participation, the paradigm of self-organization of political institutions.

**ИНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В УКРАИНЕ:
ИДЕНТИФИКАЦИЯ, САМООРГАНИЗАЦИЯ И МИРОВОЙ ОПЫТ****Леонид Бунецький**

*Севастопольский экономико-гуманитарный институт
Таврийського національного університету імені В. Вернадського,
кафедра соціально-гуманитарних наук,
вул. А. Кесаєва, 14, г. Севастополь, 99038, Україна,
e-mail: bunetsky@mail.ru*

Исследуются особенности институционных процессов в контексте политической транзитивности украинского общества. Предложены прикладные шаги качественных изменений институциональной системы политической власти в Украине.

Ключевые слова: трансформация, политическая транзитивность, политическая институциональная система, политический институт, институты государственной власти, институты политического участия, парадигма самоорганизации политических институтов.