

УДК 323(477)

## ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО АНАЛІЗУ

*Сергій Орлов*

*Львівський державний університет внутрішніх справ,  
кафедра філософії, політології та юридичної логіки  
вул. Городоцька, 26, 79007, Львів, Україна,  
filosof@lvduvs.edu.ua*

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

*Ключові слова:* трансформація, політична транзитивність, політична інституційна система, політичний інститут, інститути державної влади, інститути політичної участі, парадигма самоорганізації політичних інститутів.

Сучасні форми та способи змін політичної реальності потребують адекватної оцінки й осмислення таких складних трансформаційних процесів. Особливе місце в таких дослідженнях мають посідати насамперед проблемами логіки змін, детермінанти, що визначають динаміку транзиту, суб'єкти та об'єкти політичних трансформацій, а головне – оцінка наслідків таких дій, дотримуючись завдань демократизації системи суспільно-політичних відносин. Уся система трансформацій в сучасній молодій Українській державі – це вже не тільки і не стільки час продовження пошуку соціально-політичного впровадження та геостратегічної ідентичності, скільки період суттєвої трансформації соціально-політичної сфери суспільства, в процесі якого формується багатокомпонентна, сукупна та відповідна вимогам сьогодення інституційна система суспільства. Тут йдеться насамперед про можливість украй стислої в історичному часі корінної зміни соціально-політичної інституційної системи, а 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 його інституційною системою, зауважимо: ігнорування інституційних основ соціального життя є безпосередньою передмовою виникнення соціальної (системної) кризи, яка має місце сьогодні в українському суспільстві. Тобто існуюча деінституціоналізація суспільства (інститути перестали відповідати нормам та принципам соціального прогресу, ефективно виконувати свої функції) привела соціально-політичні інститути до вкрай низького кредиту довіри громадян, а це неминуче спричиняє руйнування соціально-політичного порядку, критичного рівня соціальної нестабільності, соціально-політичної конфронтації, розвалу економіки, соціальних безладів і нового "інституційного перевороту", в кінцевому ж підсумку – до авторитарної або

тоталітарної політичних систем. Саме у такому векторі сценарії розвитку й відбувається нинішній процес політичної транзитивності українського суспільства.

Головна небезпека полягала саме у тому, що політичний устрій інтенсивно відтворював "стару" суперечність між інтересами суспільства (більшості громадян) і державою (владною елітою – "псевдоелітою") та партією влади; між утворюючою демократичною формою нового політичного устрою і його існуючим олігархічним змістом. Причому як засвідчує практика, ці антагоністичні розбіжності щоденно посилювалися, а суперечність набувала ознак "революційної" конфліктної ситуації. Так, останні соціологічні дослідження переконливо підтвердили, з одного боку, наростання такої ситуації, а з іншого – відчуження народу від інститутів влади і політичних процесів. Жоден соціологічний показник не засвідчує підтримку більшістю громадян України існуючих політичних реалій. Отже, проблема трансформації інституційного середовища, суть котрої – якісно нове переродження всієї соціальної системи, є вирішальною в процесі демократичного транзиту України. Лише усвідомивши об'єктивну внутрішню логіку таких процесів, можна дійти адекватних висновків зробити адекватні висновки стосовно формування нової стратегії інституційного розвитку (демократичного вектора) нашого суспільства.

У цьому контексті одне з найгостріших завдань нашого суспільства пов'язана саме з трансформацією існуючої політичної інституційної системи суспільства та формуванням нових дієвих політичних інститутів. Тут відразу констатуємо негативно налаштовану інституційну недостатність, тобто функціональну неспроможність політичних інститутів позитивно відтворюватись і відтворювати специфіку періоду політичної транзитивності суспільства.

З цього приводу, на нашу думку, провали інституційних та й інших реформ в Україні, так як і в багатьох державах пострадянського простору, спричинені зовсім не тим, що погано здійснюється взагалі «ефективна політика» інститутів політичної системи. Причини невдач набагато глибші, вони укорінені в нерозумінні реформаторами (владною) самих засад процесу інституційних реформ, державного управління та ринкової економіки. Системна криза, яка має місце сьогодні в Україні, – є наслідок саме несумісності зазначених елементів інституційної системи соціуму.

Тому для України архіважливо усвідомити необхідність сучасного наукового переосмислення самої ролі й змісту політичних інститутів у сучасних економічних і соціальних процесах, з'ясувати те, що вони не лише впливають на діяльність соціальних процесів, а й покладені в саму їхню основу. Це означає, що життєво необхідна цілісна (системна) концепція, покликана, з одного боку, дати переконливі відповіді на питання про те, як самостворюються та самоорганізуються, відповідно до об'єктивних вимог часу нові інституційні утворення, у який спосіб традиційні інститути можуть модернізуватись, змінювати стратегію і тактику діяльності, функціонально консолідувати, системно взаємодіяти у контексті якісного відтворення різноманітних інтересів суспільства. Відповіді на ці питання повинні стати підвалинами для методології та методики нового інституційного будівництва. Така концепція має розглядати окремі інституційні утворення, а саме інституційну систему – цілісну самоорганізуючу сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених інституційних утворень. Тому сучасна інституційна динаміка може бути лише пов'язана зі самоорганізаційною складовою і становить радше неформальний

характер. У процесі такої динаміки можна загалом виокремити два основних механізми трансформації. Перший полягає в безперервному процесі відтворення самоорганізації неформальних інституційних механізмів та норм, їхній підтримці через постійне практичне відтворення. Другий – у біфуркаційній, глибинній трансформації аспекту самоорганізації інституційних утворень, інтегрованість відносин між ними.

З цього приводу, ми вважаємо що, процес трансформації інституційної політичної системи урахувавши її демократичний конструкт, змістовно повинен містити такі суттєві характеристики:

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

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

- зміну способів взаємодії між формуваннями у 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 усіма формуваннями політичної системи суспільства глибинних цінностей та норм політичного (демократичного) процесу.

Загалом, перебуваючи у стані політичної трансформації, Українська держава специфічно вирішує нагальні проблеми й дає власні відповіді на виклики часу. Ми вже зазначали, українське суспільство можна зарахувати до країн "демократичного транзиту" з явною кризою ідентичності. Тобто у ній, як державі транзитивного типу, спостерігається ситуація тривалої хиткої рівноваги, першочергове завдання котрої – утримати суспільство, її інституційну систему в рамках "неполярних" політичних інститутів, їх дій та лідерів, неавторитарного вектора розвитку. Отже, оцінюючи весь процес трансформації інституційної системи як єдиного цілого, простежуємо в його "траєкторії" певні особливості. Розглянемо головні з них.

По-перше – конфлікт інтересів суб'єктів політичних відносин, лідерів, інших акторів, наявність позитивних, конструктивних, і негативних, дезорганізуючих тенденцій у процесах демократичної транзитивності суспільства.

По-друге, трансформації, котрі здійснювала керуюча еліта, суттєво не змінюють ситуації в інституційній системі суспільства, соціумі у цілому, по суті не руйнують засад, що склалися у пострадянській дійсності. Нова влада не вносила істотних змін в інституційну систему суспільства, утворення нової системи політичних інститутів. Звісно, на перший погляд, ситуація у цьому контексті дещо змінювалася, хоча насправді залишалася колишньою.

По-третє, проблеми інституційної системи ще укоріненні в особливостях пострадянського політичного розвитку регіонів, відсутності відповідних умов, котрі формують виникнення модерних інституційних утворень та нового структурного інституційного дизайну. Тут на першому місці постає проблема оптимізації взаємодії між інститутами президентства, парламенту, виконавчої влади, політичних партій

та інститутів громадянського суспільства, а також зміна правил гри між ними на основах закону, відповідальності й фаховості.

І нарешті, по-четверте: хвилеподібний характер транзитивного розвитку інституційних процесів; позитивна уява та відношення громадян до 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, ґрунтованої на активності самодіяльних соціальних рухів та організацій, які сприяють освоєнню неоінституційного простору і нових форм демократичної, правової культури. З цього огляду політичні інститути повинні стати необхідною умовою й 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 спрямовують національну внутрішню та міжнародну політику й порядок на новий історичний курс демократичного розвитку. Зауважимо, що 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, підтримувати санкціонований суспільством порядок, погоджувати інтереси і регулювання конфліктів між політичними силами, їхніми лідерами. Зазвичай, політичні формування виникають унаслідок боротьби за владу і розподіл ресурсів. Тому падіння ефективності інституційної системи пов'язане передусім з кризою легітимності політичної влади, що неминуче спричиняє необхідність 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, їх значення в конкретно-історичній ситуації. Ми дотримуємось того, що політичні інститути підрозділяються на інститути політичної влади й інститути політичної участі. До перших належать інститути, які здійснюють політичну владу на різному ієрархічному рівні, до других – інститути участі, відносно стійкі утворення, до складу котрих зараховують – 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, органічну взаємодію суб'єктів політики й інших елементів політичної дійсності. Механізм політичної влади визначається характером діяльності політичних інститутів, використовуваних ними засобів і методів.

Беручи до уваги це визначення, процес дизайну розвитку інституційного середовища розглянемо 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 даних правил;

3. Виховання такого відношення громадян до соціальних правил та організаційних структур, яке відображає їх згоду з інституційним порядком [1, с. 9 – 10].

Надалі ми виходитимемо з того, що політичні інститути мають різний статус і неоднаковий рівень легітимності у суспільстві, а відповідно – різний ступінь впливу на процеси політичної трансформації суспільства. Причому серед них найповноціннішим інтеграційним і стабілізуючим потенціалом володіють лише ті, на нашу думку, котрі мають всі інституційні атрибути, тобто не тільки легальністю, легітимністю й інституційною інфраструктурою, динамічністю та ефективністю, а й здібністю до самоорганізації, саморозвитку та інновацій.

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

Проблема динамічного взаємозв'язку громадської думки і політичних інститутів актуалізується в трансформаційні періоди і зміни політичної інституційної системи. Адже, власне, тоді особливо гостро постає питання про визнання більшістю населення легітимності нових і традиційних інститутів, котрі починають змінюватись, що й підвищує роль громадської думки про необхідність і доцільності таких інститутів. У цьому процесі можна вирізнити три основні проблеми: 1) з'ясувати, що нові політичні інститути не відразу завойовують визнання громадськості; 2) без дієвих роз'яснювальних кампаній, у тому числі в ЗМІ, 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 в зв'язку з їх неефективністю та здатністю вирішення проблем, які виникають у суспільстві.

Тому для держав транзитивного типу, котрі перебувають у процесі демократизації (демократичного транзиту) актуальною є проблема ефективності політичних інститутів у поєднанні з демократичністю. Ця теза дуже важлива для України й інших держав пострадянського простору, де поширена думка про принципову неефективність демократичних інститутів, не відповідних національним традиціям держави. Аналіз ефективного становлення демократичного розвитку дає змогу стверджувати: демократичні політичні інститути стають ефективними лише внаслідок тривалого процесу їхньої адаптації до умов і традицій конкретного суспільства, і це засвідчує передовий досвід демократичного розвитку в країнах Заходу. Отже, становлення демократичних політичних інститутів і в Україні, і в інших транзитивних державах пояснюється зовсім не в сумісності демократії та її інститутів з національними традиціями і нормами, а тим, що вони можуть стати ефективними лише поступово адаптуючись до реальних політичних процесів. «Аби прийти до демократії, – стверджує американський політолог Д. Раствоу, – потрібно не

копіювати конституційних законів чи парламентської практики якоїсь уже існуючої демократії, а здатність чесно поглянути на свої специфічні конфлікти й уміння винайти або запозичити ефективні механізми їхнього розв'язання» [2, с. 6–7]. У цьому контексті можна допустити, що розвиток нових політичних інститутів проходить три базові фази. Перша – це фаза легалізації інституту, його організаційно-правового формування та становлення. Друга – фаза легітимізації, соціалізації та інтеріоризації, активна адаптація інституту в суспільстві, суспільній свідомості, відповідність демократичним традиціям та нормам. Третя – це фаза зростання ефективності й спроможності інституту до самоорганізаційних (синергетичних) процесів. Друга фаза, як підтверджує практика, є найскладнішою та найтривалішою, впродовж якої можуть здійснюватись авторитарні спроби затвердження демократичних норм та цінностей. Довід передових країн, з розвинутою системою демократії засвідчує, що ключова проблема, від розв'язання якої залежить ефективність політичних інститутів, – їхня соціальна спрямованість на користь інтересам не політичної еліти чи олігархам, а саме широким верствами населення, тобто демократичної спрямованості. У державах, де вдавалося поєднати демократичні інститути зі сильною соціальною політикою, такі інститути набули необхідної міцності й стійкості. У державах транзитивного типу, в Україні зокрема, зазвичай не вдалось об'єднати ці процеси, і довіра таких інститутів становить рідкісне виключення.

Аналіз отриманих даних підтверджує, що кредит довіри до інститутів влади, зокрема Верховній Раді, уряду, місцевій владі, політичним партіям (на березень–травень 2012 р.) практично не зріс. Більшість респондентів – 62,3% не довіряють нікому. Так, на запитання «Чи довіряєте Ви теперішній владі?» – лише 13,6% респондентів розраховували на силу президентської влади; 11,9% – опитаних мають недовіру до Верховної Ради; лише 11,3% – мають довіру до уряду; 6,15% – до політичних партій. Що ж стосується міської влади, на запитання «Ваше відношення до міської влади?» тільки – 37,12% респондентів відповіли, що довіряють місцевій владі. На запитання «У чому Ви вбачаєте причину нестабільності влади» – 38,7% респондентів заявляють: це бажання службовців вирішувати особисті проблеми; 43,1% – питання розподілу землі; 18,9% – розподіл влади; 12,5% – некомпетентність управлінського персоналу. Однією з найзначніших негативних проблем у системі інститутів державної влади залишалася проблема корупції влади. Скажімо, на запитання: «На Ваш погляд чи є корупція в органах державної влади?» – 66,9% вважали, що влада – найкорумпованіший державний інститут. На запитання: «З ким Ви більше пов'яжете свої надії?» – 67,13% розраховували на власні сили; лише 14,7% свою надію пов'язують з Президентом України; 9,63% – з урядом; 5,23% – з Верховною Радою, 5,1% – з опозицією. Отже, кредит довіри громадян до інститутів державної влади у суспільстві, її реформаційних змін не збільшився, а за певними позиціями був регрес. На запитання: «Які, на Ваш погляд, проблеми значущі для Вас? (треба було вибрати до трьох варіантів)» – 76,7% (зокрема старшого віку) вважали – низький рівень зарплат та пенсій; зростання цін – 65%; 47,3% – нестабільна політична ситуація в країні; 18,3% – відсутність продуманих реформ; 16,7% – некомпетентність влади.

Відчуження більшої частини населення, в тому числі молоді, від влади, виявляється у відсутності їхнього бажання звертатися до неї, брати участь у процесах

місцевого самоврядування. Наприклад, не беруть жодної участі у справах міста 57,4% респондентів; 37,6% опитаних заявляють, що це для них нецікаво; причому понад 80% опитаного населення зазначили на відсутність можливості брати участь у місцевому самоврядуванні. Така ж відповідь і на запитання: «Ви член будь-яких політичних партій чи організацій?» – 62% заявляли: ні, та не хочуть брати участі у їхній діяльності; 33,2% – також відповідали: ні, та не хотілось би бути їхніми членами; тільки 7,85 % є дійсними членами таких інститутів. Однак, на питання: «Бачите Ви паростки формування громадянського суспільства в Україні?» – більшість громадян вважали: в державі – 57,3% ; у регіоні – 61,5%, тому це занадто рано говорити про розвиток громадянського суспільства в Україні. А це підтверджує той факт, що громадянське суспільство в Україні, як і в інших держав транзитивного типу ще має попереду тривалий шлях самоорганізації. На питання: «На Ваш погляд, що сьогодні необхідно для відродження України?» (респондентам було рекомендовано вибрати лише три варіанти відповідей зі семи): 74,15% акцентували саме на ліквідації корупції у владі; 43,7% – на впровадженні реальних реформ; 61,2% – на зміцненні влади; 49,3% – на реструктуризації економіки [2].

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 не створено, то які ж інституційні формування можуть виконувати достатньо ефективно регулятивні, інтеграційні й стабілізуючі функції?" Для відповіді на це питання необхідно розглянути особливий 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. Тут наголошено: лише за подвійної інституалізації забезпечується вельми 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 наявність всіх необхідних для соціальної інтеграції та стабільності атрибутів інституальності. Причому подвійна інституалізація – феномен тимчасовий і гальмує процес демократичної трансформації суспільства. Створюючи рольову, нормативну й інфраструктурну переважаність інституційного простору, вона постійно відтворює у більшості людей відчуття соціальної безпорадності, незадоволення соціальним становищем. Їх згода жити в умовах подвійного інституційного навантаження є радше вимушеною й обумовленою 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 неінституалізаційного соціального простору, що, на переконання дослідників соціального капіталу і нових соціальних рухів, і становить джерело сучасного демократичного розвитку суспільства, інституційних інновацій, котрі забезпечують розвиток гармонійних суспільних відносин. Пояснити

такі своєрідні 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, а тому модерні інститути змогли виконати компенсаторну інтегруючу і стабілізуючу функції [ 1, с. 16–17].

Саме тому недовіра більшості громадян до політичних інститутів, особливо інститутів державної влади, відчуття своєї безпорадності й неповноцінності перед державою, владою, залежності від її “гідних” лідерів – зворотний бік феномену подвійної інституалізації. Єдиний шлях підвищення рівня суспільної довіри до таких інститутів у випадку, коли останні почнуть у суспільстві набувати легітимного статусу, людського визнання, – передусім не декларативне їхнє інституційне заснування, сформоване не «зверху», а на згоді людей, їхній участі в політичній діяльності, нових демократичних принципах та нормах. Тільки у цьому випадку інституційна політична система почне набувати в суспільстві нового – демократичного характеру та сенсу.

Відтак необхідні серйозні радикальні якісні перетворення. У цьому складному суперечливому процесі визначимо *декілька вагомих проблем*. Однак спершу зауважимо принципову позицію, сутність якої полягає ось у чому. Функціональність політичних інститутів втрачається, оскільки учасниками процесів у них є не стільки самі громадяни як суб'єкти політики, скільки корумповані, прагнучі влади окремі політичні сили, котрі прагнуть до влади, що й призводить до формалізації й омертвіння самоорганізаційної природи цих інститутів і самоуправлінського буття суспільства. За таких умов, переважно, не спрацьовують не лише косметичні трансформації, а й реформи самої радикальної властивості, бо вони охоплюють окремі, а то й зовнішні аспекти чи процеси функціонування соціуму, залишаючи суттєве поза змінами. Отже, не спонукають до саморозвитку, а компенсують його відсутність, спричиняючи істотні й безповоротні витрати. Вихід із цієї ситуації існує, він знайдений досвідом багатьох розвинутих держав, застосування якого в Україні потребує відповідно творчого ідентифікованого мислення, фактичної зміни практикуючих традиційних підходів. Йдеться не стільки про децентралізацію й деконцентрацію інституційної системи влади, скільки у визначенні й визнанні потреби їхнього нового інституційного устрою у вигляді відправної точки, складової частини політичної трансформації.

Перша проблема, що необхідно вирішити, полягає в з'ясуванні того, як 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 й реалізувати в управлінських об'єктах функціональні параметри, а також важливі ресурси інтересів, впливаючи на котрі можна зберігати або перетворювати їхній стан. Розв'язання такої проблеми потребує, насамперед ефективного розподілу цілей та функцій державної влади за ієрархічною пірамідою її інститутів та органів. Тут має діяти концепція скоординованого механізму розвитку самостійності й відповідальності



політичних інститутів на рівнях – інститутів влади, управління та місцевого самоуправління.

Знову ж таки звернемось, до досвіду певних розвинутих держав, який підтверджує, що їх трансформація сприяє появі інноваційних інституційних структур, що спонукають та контролюють проведення таких змін. Так, зокрема, доречний досвід Канади – створені, спеціальні оперативні виконавчі органи реформування суспільства; Нідерландів – сформовані автономні управлінські суспільні організації; Австралії – спеціальні громадянські виконавчі агентства і под. З огляду на такий досвід, Україні доцільніше в реформуванні політичної інституційної системи застосовувати вже існуючі потужні державні інститути влади, відомства, систему контролю, у тому числі громадські організації, механізми звітності, контролю громадськості. Приклад цього – Німеччина, де серед важливих способів трансформації інституційної системи держави акцентовано 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» послугоувалися залученням в інститути державної влади фахівців із громадськості, введення контрактної системи та приватизації на засадах результатів гнучкішого розподілу ресурсів. Зауважимо: інститути влади істотно удосконалювалися внаслідок здійснення таких реформ. У Фінляндії, наприклад, вдалося скоротити на 43 % службовців бюджетної сфери влади й зробити суттєві зміни в її інституційному устрої на макро- та мікрорівнях. Ця тенденція супроводжувалася делегуванням повноважень із прийняття управлінських рішень від галузевих міністерств і відомств до інститутів місцевого самоврядування, що й сприяло очікуваному скороченню службовців на рівні галузевих міністерств [3]. На нашу думку, головним завданням для України є, передусім, 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 створення, зокрема на місцях та в центрі ефективних коаліцій, ділових взаємодій з недержавними організаціями.

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 вирішення проблем, котрі виникли у цій сфері відносин. Характер таких тактичних мір, повинен продемонструвати демократичну соціальну цілеспрямованість, ефективність інститутів влади саме в сенсі здійснення стратегії таких реформ. Приклад – досвід Південної Кореї, де у відповідь на економічну кризу створено Комітет з реформи державної влади, до складу якого ввійшли 22 фахівці-менеджери. Після публічного слухання та 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 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 [4]. 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 регіоні. В цьому зв'язку для нас цікавий досвід модернізації інституційної системи влади й управління Великої Британії, яка у цьому 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, то краще можуть бути використані наявні ресурси в межах здійснення реформ. Базові питання, котрі прагнули вирішити реформатори у сфері державної влади, пов'язані: 1) з прийняттям персоналу на роботу, оплатою їхньої праці; 2) 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 парламентським чи громадським контролем. Здійснюється також стратегія інформаційного забезпечення модернізаційних процесів інституалізації системи влади, оцінки її діяльності й ефективності стосовно існуючих раніше завдань [5]. Однак це не варто розглядати децентралізацією чи деконцентрацією інституційної системи влади, оскільки державні службовці, як і раніше, входять до складу інститутів влади та звітують за результатами діяльності перед вищим керівництвом. Хоча, низці держав (Бразилія, Фінляндія, Нідерланди та ін.) усе-таки вдалося забезпечити певний перерозподіл відповідальності між різними рівнями та гілками влади, їхніми інститутами й позбутися певних обов'язків стосовно управлінських послуг.

Друга проблема полягає в наданні інституційній системі такого якісного стану й ознак, котрі б: 1) дали змогу весь їх потужний сукупний демократичний потенціал використати найраціональніше й продуктивно; 2) 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 тому числі місцевого рівня самостійно розглядають питання про доцільність тієї або іншої конкретної владно-управлінської функції, аналізують цілі й завдання, котрих вони досягли, 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 за останні 6 років активно впроваджується принцип «нетерплячого відношення до посередності», що передбачає суворий контроль за результатами діяльності, моніторинг послуг усіх інститутів та рівнів влади (центральної, регіональної, місцевої) для виявлення найефективнішого способу підвищення якості та дієвості політичних рішень. Здається, такий принцип міг би стати ключовим і в реформуванні, зокрема інституційної системи влади й в Україні. Крім того, варто зауважити, що всі форми оплати праці в системі влади (із досвіду провідних країн, Великої Британії включно) суворо повинні бути пов'язані з кінцевими результатами діяльності її інститутів і службовців. У межах програми «Модернізація державного управління» також розпочата спроба закріпити парадигму довірливих відносин з акцентом на співробітництво й партнерство в Британській системі державної влади й управління. Необхідно врахувати й досвід інших передових держав, котрі підвищили гнучкість діяльності державних інститутів влади за одночасного зосередження уваги на контролі саме за результатами їх діяльності.

Таким прикладом є нова управлінська модель Німеччини (здійснена наростаючим підсумком “знизу–вверх”, де регіональні, місцеві інститути влади отримали найбільших результатів у цьому напрямі), яка містить у системі оцінки інститутів влади результати та підсумки їхньої діяльності, контрактну систему відносин; пролонгація такої практики ґрунтується саме 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 також: окремі держави, наприклад: Польща, Угорщина, Бразилія й інші з невисоким рівнем інституційності в процесі політичної трансформації вже частково розв’язали такі функціональні завдання (сьогодні вони проблемні й для України). Це зміцнення й дотримання якісних управлінських вимог, тобто вибір персоналу в інститути державної влади, просування кар’єрною драбиною, стимулювання та визначення винагород відбуваються за чіткими правилами та правовими нормами, 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 стосовно певних досягнень у здійсненні радикальних змін у сфері влади й управління. Практика засвідчує, такі держави просувалися вперед поступово, опираючись на досягнуті поетапні результати і переважно нерівномірно. Загальною тенденцією для транзитних держав (за умовами близькими Україні) з відносно низьким рівнем політичної інституційності, що здійснюють реформи у сфері влади й політичних відносин, є забезпечення поступового розвитку внаслідок змін, насамперед, у законодавчій системі 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 напрямі, демонструє низку ринкових ознак, коли, скажімо, підвищення винагород та фахове просування в інститутах державної влади у все більшому ступені залежить від конкретних результатів роботи персоналу. Відображенням такого процесу стало прийняття Закону «Про загальне державне управління». Згідно з ним кожне рішення інститутів влади може бути оскаржене 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 незаконних рішень інститутів влади. З цією метою в Нідерландах навіть створено «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 (серед них варто вирізнити Канаду), де кілька інститутів влади брали активну участь у процесі реформування сфери владних відносин, нарощування її місцевого самоорганізаційного потенціалу, підготовці персоналу, проведення консультацій, і такі принципи мали значення на всіх етапах здійснення реформ. Інакше кажучи, це питання потребує актуальності реалізації потенціалу різного рівня інституційних структур влади та відносин і системного підходу.

Третя проблема має радше інструментальний характер, що складається з певних процедурних методик, технологій, розроблених з урахуванням сучасного передового досвіду, котрі ефективно використовують для забезпечення різноманіття

й цілісності політичної інституційної системи. Цікавий у цій частині досвід знову ж таки Канади, де міністри, заступники та секретар Таємної ради укладають контракти про досягнення 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 відає підбором і підготовкою службовців державного сектора. Наголосимо, що заздалегідь визначені канадським урядом цілі або ж розв'язання проблем і реформ у секторі влади реалізуються. У 2000 р. Канадський уряд висунув завдання скоротити бюджетний дефіцит до 24,3 млрд. доларів, або на 3% ВВП. Завдяки цьому вперше за останні роки простежуються тенденції до послідовного зниження бюджетного дефіциту. Для цього на три роки планувалося скоротити витрати на 29 млрд. доларів. Такі заходи передбачали скорочення 45 тис. державних службовців, зменшення обсягу державних службовців комерціалізації, реструктуризацію 47 інших державних організацій. Цей процес набув і адміністративного, і політичного характеру. Він мав на меті 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 керівництвом секретаря Таємної ради (секретаря Кабінету Міністрів) розглядає доповіді кожного відомства про здійснення завдань і реформ [6].

Отже, аналіз трансформації інституційної системи в Україні дає змогу стверджувати, що цей процес не належить до винятково особливих явищ. Наявність проблем, котрі постають перед реформаторами України, актуалізує необхідність вивчення творчого застосування сучасного передового досвіду, зокрема тих країн, які стикнулися з подібними проблемами. Україні, зокрема, необхідна своєрідна міжнародна конвергенція, реалізація емпірично накопиченого передового сучасного міжнародного досвіду з обліком використання специфічних національних реалій, що, відтак потребує зовсім нового ідентифікованого мислення, фактичної зміни практикуючих традиційних підходів.

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

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

При чому інституційна система політики як передумова антикризової стабільності України повинна відповідати низці вимог:

1. Політична інституційна система має ґрунтуватися на критерієві структурно-функціональної універсалізації політичних інститутів.

2. Інтеграція інститутів повинна будуватись у межах функціонального потенціалу, спрямованого на антикризову стабільність суспільства.

3. Формування політичної інституційної системи повинне мати конкурентний, конструктивно-спрямований демократичний характер.

4. Самостійність (автономність) політичних інститутів та їхня функціональна диференціація повинна збільшувати адаптаційні можливості політичної системи й народжувати суверенітет політичних інститутів. Це натомість посилить їхні інтерактивні взаємозв'язки. Що значніше диференціюється діяльність політичних інститутів, то більше спеціалізовану соціальну потребу вони відображають та реалізують, звісно, збільшуючи їхній соціальний зв'язок, взаємозалежність, зростає системність усієї політичної інституційної системи.

Такий висновок передбачає низку прикладних, негайних кроків, ґрунтованих саме на науковому вивченні й творчому застосуванні сучасного апробованого передового досвіду трансформації інституційної системи в Україні. Отже, необхідно:

1. Реалізувати децентралізацію і деконцентрацію інституційної системи влади на макро- та мікрорівнях. Це має супроводжуватися насамперед делегуванням повноважень від центральних інститутів й відомств влади до інститутів регіонального й місцевого самоврядування, зі залученням саме фахівців, наданні їм свободи для інноваційності та маневрування, створення якісно-необхідних послуг у цій сфері діяльності. Досвід закордонних країн (Велика Британія, Канада, Фінляндія, Нідерланди, Ісландія, Польща і под.), засвідчує, що це сприятиме поступовому, поетапному скороченню численності службовців, готовності до налагодження ефективних партнерських зв'язків з неурядовими організаціями, створенню ефективних коаліцій.

2. Здійснити 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. Важливо забезпечити змогу ефективного вивчення та використання міжнародного передового досвіду, отриманого в процесі реформ.

3. Запровадити у владній інституційній процесі принципу професійних якостей діяльності службовців. Для прийняття на роботу в інститути влади, просування службовою драбиною, зміцнення відповідальності й дисципліни, потрібно використовувати чіткі легітимні норми, принципи та міжнародні стандарти, їх легітимне закріплення в діяльності влади на всіх рівнях. Завдяки цьому довіра до сучасної влади в Україні поступово буде збільшуватись.

4. Необхідно швидкими темпами просуватися до впровадження контрактної системи, використання тестування службовців у сфері діяльності інститутів влади й управління. Мають бути створені й розширені можливості наймання держслужбовців на умовах контрактів з фіксованим терміном перебування на посаді, діяльність котрих повинна періодично аналізувати і ревізувати для визначення ефективної інституційної структури й кращих механізмів їх функціонування.

5. В інституційній системі державної влади й управління варто практикувати принцип оплати саме за результатами діяльності, де весь персонал повинен

найматися, просуватися службовими сходами і ґрунтуватися саме на принципах: «оплати за результатом діяльності», «нетерпячого відношення до посередності» та ін.

6. З метою зміцнення орієнтації на результативність і відповідальність у системі влади і на рівні центрального держапарату, і в окремих місцевих державних органах (міських та районних державних адміністрацій, їхніх управлінь, відділів) доцільно негайно запроваджувати практику подання щорічних звітів про результати їхньої діяльності, використання бюджетних коштів, забезпечення вищої прозорості. Тут рівень прозорості узагалі має зростати завдяки ширшому доступу громадськості до даних про результати діяльності інститутів влади.

7. Ще один важливий крок у проведенні трансформації інституційної системи – зміцнення системи стримувань і противаг. Сюди варто долучити розширення повноважень зовнішніх незалежних аудиторських відомств, що контролюють діяльність інститутів влади. Прикладом може слугувати досвід підвищення ролі фінансового управління, який інспектує діяльність уряду Великої Британії, його місцевих органів влади, що вивчається незалежним аудитором, підлягає його постійному інспектуванню.

Зрештою, назвемо як аксіому і те, що зміна інституційної системи є системним процесом. Системний аналіз спонукує по-новому глянути на зміст і перспективи кожного конкретного політичного інституту, інституційну систему загалом. Особлива увага повинна приділятися таким аспектам, котрі можливо визначити як різновекторність організаційних і самоорганізаційних змін інституційної системи соціуму. Це означає перенесення акценту з організаційної визначеності інституційної системи на її самоорганізаційну процесуальність, тобто, по суті з інституційної статички – на інституційну динаміку. Такий зсув акценту аналізу досліджуваної проблематики постає через зростаючу увагу до неформальної та нелінійної практики формування сучасної інституційної політики. Такий підхід можна розглядати як ключовий момент, що докорінно змінює дизайн та складну динаміку сучасної інституційної картини – від традиційно-формальних інституційних утворень до модерних з наявністю перехідних (транзитивних) форм їх існування. Проте ця нелінійно-прогресивна схема політичного розвитку повинна завжди доповнюватися обліком цивілізаційно-демократичного аспекту, який накладає значний відбиток на суть і конфігурацію сучасної сукупної інституційної системи.

#### Список використаної літератури

1. *Golovakha E.* Post-Soviet deinstitutionalization and the emergence of new social institutions in the Ukrainian society / E.Golovakha, I. Panina / *Sociology: Theory, Methods, Marketing.* – 2001. – № 4. – P.3–24.
2. *Rostow D.* Transition to Democracy: an attempt to the dynamic model /D. Rostow / *Polis.* – 1996. – № 5. – P. 5–15.
3. Sociological studies have been conducted by the Sociological Research of Sevastopol in November and December 2010. (In the study were interviewed (sample of) – 2500 people Sevastopol region ), March-April 2012. (In the study were interviewed (sample set) – 450 respondents Sevastopol region) and April – May 2010, and April–May 2012 (in the study were interviewed ( sample of ) –

1000 respondents and Sevastopol Bakhchisaray region) in this paper the use of sociological data last survey (2012) in aged 18 to 50 years – / 25% / 31 to 45 – / 24,15 % / 46 to 55 – / 25 % / and / 23.41 % of respondents aged 55–60 , the vast majority of / 53.6 % / of them have secondary education at 35.67 % – higher education, at 14.21 % – secondary Special Education and original – 1.79 % . The error is – 3% .

4. Petrie, Murray and David Webber. 2001. "Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime" (<http://www.treasury.govt.nz/workinpapers/2001/01-6.asp>). The Treasury/ Wellington.
5. *Scott Graham*. Management in New Zealand: Lessons and Challenges [Електронний ресурс] / Scott Graham. – Wellington: New Zealand Business Roundtable. – Режим доступу : <http://www.nzbr.org.nz/dokuments/publications-2001/pudlicmanagement.pdf>.
6. Secretariat, Treasury Board. 2001. "Treasury Board Secretariat Organization". [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.tbs-sct.gc.ca/www/strucdes/e.html>. Access Date: July 21, 2001. Last Update: March 8, 2001.

*Стаття надійшла до редколегії 15.04.2014*

*Прийнята до друку 10.05.2014*

## **TRANSFORMATION OF THE POLITICAL SYSTEM IN CONTEMPORARY UKRAINE: PROBLEMS OF INSTITUTIONAL ANALYSIS**

**Sergey Orlov**

*Lviv State University of Internal Affairs  
Department of philosophy, politology and juridical logic,  
Gorodotska str. 26, 79007, Lviv, Ukraine  
filosof@lvduvs.edu.ua*

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.

## **ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА**

**Сергей Орлов**

*Львовский государственный университет внутренних дел*

*кафедра философии, политологии и юридической логики  
ул. Городоцкая, 26, 79007, Львов, Украина  
filosof@lvduvs.edu.ua*

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.