

pubs/2005/03/16/0000205960/019_darendorf.pdf 15. Волинський А. Идеологічна структуризація суспільних політичних інтересів // Політичний менеджмент. – 2004. – № 5 (8). – С.71-81. 16. Бойко Н. Виборча система України: суспільно-політичний аспект [Електронний ресурс] / Режим доступу до публікації: www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006.../06bnsusa.pdf 17. Потеряйко Г. Особливості політичної суб'єктивації національних меншин в Україні / Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Г. В. Потеряйко; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2005. – 16 с. 18. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемчушенка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 735 с. 19. Коляса О. Групи інтересу в системі «держава – громадянське суспільство» [Електронний ресурс] / «І». – 2001. – № 21. Режим доступу до журн.: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/kolasa.htm> 20. Балабанова Н. Від соціального стану до соціальної дії (малий бізнес і суспільство) [Електронний ресурс] / Режим доступу до публікації: www.sociology.kharkov.ua/docs/chten.../balabanova.doc 21. Нуриев Р. Институционализм: вчера, сегодня и завтра. Вступительная статья к «Институциональной экономике». Учебное пособие / А. Олейник. – М.: Инфра, 2000. – С.5-7. 22. Корпоративні інтереси і вибір стратегічних пріоритетів економічної політики / Я. А. Жаліло, В. С. Лупацій, А. Ю. Сменковський. – К.: Нац. ін-т стратег. дослідж., Центр антикриз. дослідж., 1999. – 60 с. 23. Панченко Л. Формування ціннісних орієнтацій молоді в період системної трансформації українського суспільства: Автореф. дис... канд. філос. наук: 09.00.03 / АПН України. Ін-т вищ. освіти. – К., 2003. – 19 с.

УДК 321.015

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ДИЗАЙН СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ: КРИЗА ІНДЕНТИЧНОСТІ ТА КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ

Бунецький Л. Л.

У статті досліджуються деякі аспекти сучасного інституційного процесу, а також особливості трансформаційних змін у системі політичних інститутів в умовах демократичного транзиту України. Запропоновані деякі прикладні заходи щодо якісних змін інституційної системи в Україні з позицій передового світового досвіду.

Ключові слова: *інституційний процес, демократичний транзит, політична трансформація, політичний інститут, інституційна система, політичні відносини, політична ідентичність, політична реформа.*

This article researches some aspects of modern institutional process and peculiarities of transformational changes in the system of political institutes in conditions of democratic transit of Ukraine. The author proposes some practical steps for the qualitative changes in the system of institutional structure in Ukraine from the position of world's experience.

Keywords: *institutional process, democratical transit, political transformation, political institute, institutional system, political relations, political identity, political reform.*

Безумовно початок ХХІ століття для України – це час пошуку унікального шляху свого соціально-політичного упорядкування та геостратегічної ідентичності. Українське суспільство переживає сьогодні суттєву зміну парадигми історичного розвитку, коли відбувається трансформаційне якісне переструктурування всієї соціальної системи. Зазначимо, що мова йде не стільки про можливість украї стислої в історичному часі зміни інституційної системи суспільства, скільки про становлення в Україні принципово нової демократичної інституційної системи в національно-державному, економічному, політичному та духовно-культурному аспектах. Практика свідчить, що спрямованість та здійснення таких процесів не задається однозначно, а саме багатовекторно (біфуркаційна трансформація), що визначається в результаті боротьби багатьох політичних парадигм та сил. Деякі з них істотно протидіють демократичним змінам, додаючи їм деструктивного характеру, що безумовно вводить суспільство в стан «динамічного хаосу», в якому й опинилась Україна. У такій ситуації виникає критичний рівень соціально-політичної нестабільності, конфронтації та нового інституційного перевороту. Тобто, небезпека такої ситуації в тому, що сучасний політичний устрій інтенсивно відтворює «старі» протиріччя між інтересами суспільства (більшості громадян) та державою, її владними інститутами і партійною системою; між демократичною формою політичного курсу та його адміністративно-командним, олігархічним змістом. Причому ці розбіжності набирають сили, а протиріччя буває рис «революційного» конфлікту. Тому сьогодні деформована держава потребує стратегії, орієнтованої на консолідацію політично поляризованого суспільства. Без досягнення цієї мети виникає глибокий сумнів у здійсненні в Україні демократичного проекту.

Що ж стосується досліджуваної проблематики, будемо виходити з фундаментального для політологічної науки положення, згідно з яким політична інтеграція, соціальний порядок та соціальний добробут як і саме існування соціуму неможливі без наявності у ньому демократичних утворень у політичній, економічній і соціально-культурній сферах. Тобто питання інституційного переродження всієї соціальної системи є вирішальним у процесі демократичного розвитку суспільства.

Процес **дизайну** політичної системи можна визначити як динамічний процес трансформаційних змін існуючих традиційних «старих» інститутів у стан нових, модерних з наявністю демократичних форм їх існування. Проте дана лінійно, прогресивна схема політичного транзиту повинна завжди враховувати цивілізаційний, системний та синергетичний аспекти, що накладає значний відбиток на сутність, характер та конфігурацію структур політичної системи. У цьому контексті, одна з найгостріших проблем нашого суспільства пов'язана саме з трансформаційними процесами інституційної системи. Відразу слід відзначити функціональну неспроможність політичних інститутів адекватно відображати специфіку періоду політичного (демократичного) транзиту. Саме тому провали інституційних реформ в Україні, як і в багатьох державах транзитивного типу (особливо – пострадянського простору) обумовлені зовсім не тим, що практично не здійснювалася ефективна, системна політика інституційної системи. Причини невдач набагато глибші: вони полягають у нерозумінні реформаторами самих основ та механізмів процесу інституційних реформ, державного управління та ринкової економіки. Інакше кажучи, дії та помисли реформаторів були налаштовані не на сутнісну, системну, якісну реструктуризацію чи реорганізацію існуючих та формування нових інституційних утворень та процесів, нового дизайну інституційного середовища, внутрішніх зв'язків політичних та громадянських інститутів, а здебільш на поверхневу, косметичну зміну таких процесів, не торкаючись їхніх сутнісних засад.

Враховуючи динамічний конструкт процесу демократичного транзиту інституційної системи, можна виділити такі суттєві характеристики:

- якісна системна реструктуризація всього політичного простору, демократизація способів та технологій його взаємозв'язку із соціальним середовищем;

- структурна трансформація політичних утворень системи, їхня внутрішня диференціація на основі принципів самоорганізації, ефективності та соціальної цілеспрямованості;

– зміна способів взаємодії між усіма політичними утвореннями в рамках однієї системи, при збереженні її якісних функціональних характеристик;

– подолання цивілізованими демократичними методами розколу та налагодження консенсусу між державними та громадянськими політичними інститутами в поглядах на процес здійснення демократичного транзиту;

– трансформація інституційної системи державної влади, політичного управління, перерозподіл владних повноважень між виконавчими та законодавчими, центральними і регіональними (місцевими) інститутами влади та інститутами громадянського суспільства, реформа партійної, виборчої і законодавчої систем;

– підвищення потенційних можливостей, рівня й статусу політичних інститутів як головних суб'єктів демократичного транзиту;

– засвоєння усіма інститутами та іншими структурами політичної системи суспільства сутнісних цінностей та норм демократичного транзитивного процесу.

Українська держава специфічно вирішує проблеми, що виникають у ході транзитивного процесу, і дає власні відповіді на виклики часу. Як відзначалося вище, українське суспільство можна віднести до різновиду «демократичного транзиту» з явною **кризою ідентичності**. Тобто, в Україні спостерігається ситуація тривалої хиткої рівноваги, першочергове завдання якої – утримати суспільство в рамках «неполярних» політичних інститутів, їх лідерів. Оцінюючи весь процес політичної трансформації як єдиного цілого, в його «траєкторії» видно певні особливості, головні з яких: а) **конфлікт інтересів** – наявність як позитивних, конструктивних, так і негативних, дезорганізуючих тенденцій; б) **хвилеподібний характер перетворень** – коли позитивне ставлення громадян до реформаційних змін, демократичних цінностей та ідеалів через некомпетентність і нездатність наших «реформаторів» до толерантності та компромісів змінюється на виразно негативне.

Перспектива переходу українського суспільства до внутрішньо несуперечливої політичної системи пов'язана з можливістю розвитку так званої неінституційної політики, заснованої на активності самодіяльних політичних інститутів, які сприяють освоєнню неінституційного простору і нових форм демократичної, правової культури. Політичні інститути нині повинні виступати ініціаторами розвитку суспільства, беручи на себе роль головного агента інкорпорації та забезпечуючи процес економічної і політичної інтеграції. Тобто вони повинні організовувати та направляти національну внутрішню та міжнародну політику на новий курс демократичного розвитку. Зазначимо відразу, що

політичні інститути покликані насамперед забезпечити здійснення політичної влади у суспільстві, задовольняти політичні потреби та інтереси громадян, виконувати управлінські функції і, таким чином, виступати інтеграційним чинником упорядкування політичних відносин, підтримки санкціонованого суспільством порядку, погоджування інтересів і регулювання соціальних та політичних конфліктів, що виникають як між організаціями, так і між конкретними громадянами. Цей підхід можна розглядати як певну модифікацію та розвиток підходу Д. Норта щодо формування такого інституційного середовища, згідно з яким «ключевым для институционных изменений является непрерывное взаимодействие между институтами и организациями в среде с ее редкостью и, следовательно, конкуренцией» [1, с. 14].

Як правило, політичні інститути виникають унаслідок боротьби за владу та розподіл ресурсів. Окремі індивіди чи групи прагнуть до влади і тому обмежують дії інших відповідно до власних вигод. Падіння ефективності інститутів, пов'язане саме з кризою легітимності влади, збільшує витрати суб'єкта влади, що неминуче веде до необхідності здійснення інституційних реформ. Таким чином, запорука успіху інституційних реформ, як і демократичного транзиту загалом, визначається саме ступенем легітимності політичних інститутів, тобто їхнім визнанням і підтримкою більшістю населення.

Політичні інститути, як і політичні відносини та інтереси, змінюються разом зі зміною суспільних організацій, яким вони властиві, а також у міру розуміння людьми природи та ролі інститутів у певній історичній ситуації. Політичні інститути підрозділяються на інститути влади й інститути участі. До перших належать інститути, що здійснюють державну владу на різному ієрархічному рівні, до других – упорядковані та відносно стійкі утворення, до складу яких входять державні та громадські організації і структури, які регулюють відносини суспільного життя. Сукупність політичних інститутів формує політичну інституційну систему суспільства як цілісність, що відтворює органічну взаємодію суб'єктів політики, інших елементів політичної дійсності. Механізм політичної влади визначається характером діяльності політичних інститутів, використовуваних ними засобів та методів.

Виходячи з цього визначення, процес інституційного розвитку слід визначати як формування нових соціально-політичних інститутів у трьох головних аспектах: 1) затвердження суспільством нових соціальних правил (законів, нормативних актів, традицій і системи цінностей); 2) створення інституційних утворень з легальним статусом та наявністю нової інституційної інфраструктури, яка формально забезпечує реалізацію регулятивних функцій та порядок

дотримання даних правил; 3) формування такого ставлення громадян до соціальних правил та організаційних структур, яке відображає їхню згоду з чинним інституційним порядком.

Надалі ми виходитимемо з того, що політичні інститути мають різний статус та різний рівень легітимності у суспільстві, і відповідно – різний ступінь впливу на процеси політичної трансформації суспільства. Причому серед них найбільш повноцінним інтеграційним і стабілізаційним потенціалом володіють тільки ті, які наділені всіма інституційними атрибутами: не тільки легальністю, легітимністю й інституційною інфраструктурою, динамічністю та ефективністю, а й здатністю інституту до самоорганізації, саморозвитку та інновацій.

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

Проблема динамічного взаємозв'язку громадської думки та політичних інститутів актуалізується завжди, особливо в транзитивні періоди і зміни інституційної системи, оскільки в такі періоди особливо гостро стоїть питання про визнання більшістю населення легітимності як нових, так і традиційних інститутів, які починають змінюватись, що й підвищує роль громадської думки про необхідність та доцільність окремих інститутів. У цьому процесі можна виокремити **три головні проблеми**: 1) слід з'ясувати, що 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 з боку впливових політичних сил та лідерів нові 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 нездатністю вирішувати проблеми, які виникають у суспільстві.

Отже, для держав транзитивного типу, які переживають процес демократизації (демократичного транзиту), актуальною є проблема саме ефективності політичних інститутів у поєднанні з демократичністю. Ця теза особливо важлива для України та деяких інших держав пострадянського простору, в яких поширена думка про принципову неефективність та невідповідність демократичним традиціям більшості політичних інститутів.

Аналіз ефективного становлення демократичного розвитку дозволяє стверджувати, що демократичні політичні інститути стають дійсно ефективними лише в результаті тривалого процесу їхньої адаптації до демократичних умов та традицій конкретного суспільства. Про це свідчить передовий досвід країн з розвинутою системою демократії. Звісно, проблема формування нових чи модернізації традиційних демократичних політичних інститутів, як в Україні, так і в інших транзитивних державах, пояснюється зовсім не у сумісності інститутів з національними традиціями і нормами, а тим, що вони можуть стати легітимними й ефективними, лише поступово адаптуючись та інтеріоризуючись до реальних демократичних процесів та цінностей. З цього приводу, американський політолог Д. Ростоу стверджує: «Чтобы прийти к демократии, нужно не копирование конституционных законов или парламентской практики какой-то уже существующей демократии, а способность честно взглянуть на свои специфические конфликты и умения изобрести или позаимствовать эффективные механизмы их разрешения» [2, с. 9].

У цьому контексті можна припустити, що розвиток нових (демократичних) політичних інститутів проходить **три базові фази**. Перша – фаза легалізації, тобто організаційно-правового формування інституту. Друга – фаза легітимізації, соціалізації та інтеріоризації, тобто активна адаптація інституту у суспільстві, масовій свідомості, відповідність демократичним традиціям та нормам. Третя – це фаза зростання ефективності та спроможності інституту до самоорганізаційних (синергетичних) процесів. Слід зазначити, що друга фаза, як показує практика, є найскладнішою та найбільш тривалою, – впродовж неї можуть навіть здійснюватись авторитарні спроби затвердження демократичних норм та цінностей.

Досвід передових країн з розвинутою системою демократії засвідчує, що ключовим питанням, від вирішення якого залежить легітимність та ефективність політичних інститутів, є їхня соціальна спрямованість на користь інтересів не політичної еліти чи олігархів, а саме широким верствам населення, тобто демократична спрямованість. У державах, де вдавалося поєднати демократичні інститути з сильною соціальною політикою, такі інститути, як правило, набули необхідної міцності та стійкості в суспільстві.

У державах транзитивного типу, зокрема в Україні, ще не вдалось об'єднати ці процеси, тому й довіра до таких інститутів є досить рідкісним винятком. Так, наприклад, за останній рік суспільної довіри до політичних інститутів явно не додалось, а за деякими позиціями спостерігається регрес. Про це свідчать дані досліджень, що стосуються довіри до деяких політичних інститутів.

Характерно, що низький рівень довіри, зафіксований у 2008-2009 рр., залишається практично незмінним і сьогодні, а за деякими показниками суттєво знизився (див. табл. №1-3).

«Чи довіряєте Ви теперішній владі?»

Таблиця № 1

На рівні держави

	довіряю	не довіряю
Президенту	4%	96%
Парламенту	7%	93%
Уряду	6%	94%
Суду	17%	83%
Прокуратурі	18%	82%
Міліції	17%	83%
СБУ	24%	76%
Армії	33%	67%

Таблиця № 2

На рівні регіону

	довіряю	не довіряю
Міськраді	29%	71%
Держадміністрації	17%	83%
Райраді	27%	73%
Райадміністрації	22%	78%
Суду	22%	78%
Прокуратурі	21%	79%
Міліції	20%	80%
СБУ	25%	75%
Армії	34%	66%

Таблиця № 3

**Чи довіряєте Ви політичним партіям,
ЗМІ, профспілкам, церкві?**

	довіряю	не довіряю
Партіям	21%	79%
ЗМІ	31%	69%
Профспілкам	32%	68%

Як видно із таблиць, кредит довіри населення до головних політичних і громадянських інститутів національного та регіонального характеру нині вкрай низький. Аналіз отриманих

даних також показує, що дуже низькі коефіцієнти отримали такі категорії, як дотримання прав людини – всього 17%, упевненість у завтрашньому дні – 9%. Найвищий ступінь наслідку «помаранчевої демократизації» в Україні, на думку громадян, отримали: зuboжіння населення – 78%, поява безробіття – 83%, зростання корупції в інститутах влади – 91% [3].

Сьогодні у суспільстві переважають тенденції погіршення матеріального і соціально-морального стану громадян, криза державної влади, її базових інститутів та інші негативні явища соціально-економічного та політичного характеру.

З цього приводу виникає запитання: *«Якщо до існуючих (традиційних) політичних інститутів кредит довіри громадян близький до нуля, що, безумовно, впливає на легітимність і ефективність цих інститутів у суспільстві, а нових легальних демократичних інститутів практично ще немає, то які ж інституційні утворення можуть виконувати достатньо ефективно регулятивні, інтеграційні і стабілізаційні функції?»*. Аби відповісти на це запитання, необхідно розглянути специфічний характер сучасного інституційного процесу в українському суспільстві, сутність якого можна визначити феноменом подвійної інституціоналізації. Слід зазначити, що такий характер інституційних процесів сьогодні переживають практично всі держави пострадянського простору.

Інституційні процеси у пострадянській Україні дослідили вітчизняні соціологи Є. Головаха і Н. Паніна [4, с. 5-22]. Описуючи реальну інституційну ситуацію, вчені вдаються до терміна «подвійна інституціоналізація», вважаючи за необхідне розглянути декілька типів інституційних утворень, що мають різний вплив на соціальну стабільність у суспільстві. Вказуючи на неадекватність як класичних, так і неінституційних пояснювальних стратегій, автори шукають своє пояснення феномена подвійної інституціоналізації. Це пояснення дуже близьке до того розуміння, яке пропонує підхід самоорганізації.

Є. Головаха і Н. Паніна наполягають на необхідності розгляду векторів генезису нових інституційних форм, які діють одночасно і не узгоджуються логічно один з одним. Це, по-перше, введені згори, законодавчим шляхом нові інституційні установи (тобто те, що ми назвали б організаційною складовою нових інститутів), а з іншого – старі радянські інститути, які продовжують існувати на рівні традиційної легітимності (рівень самоорганізації), а також «тіньові» інститути, що перейшли до нас з радянських часів і функціонують як у легальному (узаконеному), так і нелегальному вигляді. Часта незбіжність легальності й легітимності призводить до того, що «більшість громадян України перебувають в стані амбівалентності

за відношенням до інституційних утворень» [5, с. 10].

Саме тому сьогоднішня недовіра більшості громадян до політичних інститутів, особливо – інститутів державної влади, відчуття своєї безпорадності та неповноцінності перед державою, владою, залежності від її «гідних» лідерів тощо – це зворотна сторона феномена подвійної інституціоналізації. Як результат, виникає невідповідність між рівнем політичної активності громадян та рівнем інституціоналізації політичної системи. Прагнення врегулювати конфлікти, які виникають у результаті таких процесів, примушує йти на трансформацію старих або формування нових демократичних інститутів.

Єдиний шлях підвищити рівень довіри до таких інститутів, коли останні почнуть у суспільстві набувати легітимного статусу й визнання, – це перш за все коли їхнє інституційне заснування буде не декларативним, заснованим «згори», а базуватиметься на згоді громадян, їхній активній участі у політичній діяльності, на неоліберальних принципах і нормах, що відповідатимуть цілям побудови соціального та демократичного суспільства, яке в Україні лише формується. Тільки тоді політична система почне набувати сучасного демократичного характеру та сенсу. Інакше кажучи, легітимність і стабільність інституційної системи залежить від того, наскільки добре громадяни поінформовані про її змістовні та процесуальні аспекти, наскільки інституційні зміни здаються їм зрозумілими і справедливими та відповідають їхнім ціннісним орієнтаціям і намірам.

Звісно, відповідний транзитивний (перехідний) характер вносить істотні корективи в процес утворення нової демократичної системи політичних інститутів. Створюється враження, що ситуація загалом змінюється на краще. Але насправді вона залишається колишньою. Перед Україною, як перед державою з низьким рівнем демократичного інституційного устрою, стоять практично ті ж проблеми, що й перед багатьма пострадянськими державами. Особливо складним завданням для України в цьому процесі сьогодні є формування демократичної інституційної структури політичної влади. Тут потрібні радикальні якісні перетворення.

У цьому складному суперечливому процесі можна визначити **декілька важливих проблем**. Але спершу слід наголосити, що функціональність таких політичних утворень втрачається через те, що учасники процесів – як правило, корумповані політичні сили та їх лідери, котрі прагнуть влади. Саме це й веде до формалізації й омертвіння самоорганізаційної природи таких інститутів. У таких умовах не спрацьовують ані косметичні трансформації, ані радикальні реформи, оскільки вони охоплюють лише окремі аспекти функціонування соціуму, залишаючи суттєве поза змінами

й не спонукаючи до саморозвитку, й до того ж спричиняють істотні й безповоротні витрати. Вихід із цієї ситуації існує – про це свідчить досвід багатьох розвинутих держав, застосування якого в Україні вимагає творчого мислення, фактичної зміни традиційних підходів. Мова йде не стільки про децентралізацію й деконцентрацію політичної влади та відносин, скільки про визначення та визнання потреби їх нового інституційного устрою як відправної точки, складової частини політичної трансформації.

Так, **перша проблема**, яку слід вирішити, полягає в з'ясуванні того, яким чином політичні інститути можуть адекватно реагувати, тобто відображати, охоплювати та відтворювати систему різноманітних інтересів та намірів соціальних суб'єктів, забезпечувати здатність їх до самоорганізації та самоврядування. Головним тут для влади – знайти та реалізувати в управлінських об'єктах функціональні параметри, а також важливі ресурси інтересів, впливаючи на які можна зберігати або перетворювати їхній стан. Вирішення такої проблеми вимагає, насамперед, ефективного розподілу цілей та функцій державної влади по ієрархічній піраміді її інститутів та органів. Тут необхідна концепція скоординованого механізму розвитку самостійності й відповідальності на рівнях інститутів державної влади, управління та місцевого самоуправління.

Промовистим є досвід деяких розвинених держав, який свідчить, що трансформація політичної системи призводить до появи інноваційних інституційних структур, котрі спонукають та контролюють проведення таких змін. Доречним є досвід: **Канади**, де були створені, спеціальні оперативні виконавчі органи реформування суспільства; **Нідерландів** – сформовані автономні управлінські суспільні організації; **Австралії** – спеціальні громадянські виконавчі агентства тощо. З огляду на такий досвід, Україні нині доцільно в трансформації інституційної системи опиратися на вже існуючі потужні державні інститути влади, відомства, систему контролю тощо, враховуючи й громадські організації, механізми звітності, контролю з боку громадськості.

Прикладом може слугувати й **Німеччина**, де серед важливих способів трансформації інституційної системи держави був зроблений акцент саме на радикальне скорочення та раціоналізацію інститутів виконавчої влади федерального рівня, створення гнучкого бюджетного законодавства, скорочення чисельності держслужбовців. У Німеччині також на основі концепції «**Нова управлінська модель**» наголос було зроблено на залучення в інститути державної влади фахівців з боку громадськості, введення контрактної системи та приватизації на базі результатів більш гнучкого розподілу ресурсів.

Варто відмітити, що інститути влади істотно просунулися шляхом здійснення саме таких реформ. У **Фінляндії**, наприклад, вдалося скоротити на 43 % кількість держслужбовців і запровадити суттєві зміни в інституційному устрої на макро- та мікрорівнях. Ця тенденція супроводжувалася делегуванням повноважень з прийняття управлінських рішень від галузевих міністерств і відомств до інститутів місцевого самоврядування, що й призвело до очікуваного скорочення кількості службовців на рівні галузевих міністерств [6].

Тож вважаємо, що одне із головних завдань для України – своєчасно виявити та використати вже наявні досягнення загальнонаціонального характеру стосовно цілей і завдань трансформації інститутів влади, готовність до налагодження ефективних відносин з інститутами регіональних адміністрацій, депутатським корпусом, а також до створення (особливо на місцях і в центрі) ефективних коаліцій, ділових взаємодій з недержавними інститутами.

Нині в умовах кризи політичної влади України необхідно розробити радикальні дієві заходи, які можуть бути представлені в **«Концепції трансформації інституційної системи державної влади та управління»**. Характер таких тактичних заходів повинен продемонструвати демократичну соціальну цілеспрямованість, ефективність інститутів влади саме в плані проведення стратегії реформ. Прикладом цього є досвід **Південної Кореї**, де у відповідь на економічну кризу був сформований Комітет з реформи державної влади, до складу якого ввійшли 22 фахівці-менеджери. Після публічного слухання і консультацій із представниками кожної галузі державної влади, Комітет запропонував остаточний варіант реструктуризації інституційної системи державної влади. Національні збори ухвалили **Закон «Про організаційну структуру державної влади»**, задля якого було створено ефективну структуру інститутів влади з централізованими владними повноваженнями з одного боку, а з іншого – орієнтацією на потреби та інтереси громадян, здатну оперативню реагувати на зміни у суспільстві [7].

Для України це може означати необхідність вироблення серед інститутів державної влади та її лідерів політичного плюралізму й толерантності щодо регіональних та місцевих інститутів, які можуть мати самостійне бачення процесів трансформаційних змін у своєму регіоні. У зв'язку з цим цікавим для України є досвід трансформаційних процесів інституційної системи влади й управління **Великої Британії**, яка у цьому процесі досягла значних результатів. Однією із ключових ідей державної програми **«Нове державне управління»** є така установка: чим автономніші інститути політики від зовнішніх обмежень (мається на увазі

центральных), тим реальніше й ефективніше досягати результатів і краще можуть бути використані наявні ресурси в рамках проведення реформ. Базові питання, які прагнули вирішити реформатори у сфері державної влади, пов'язані, по-перше, з прийняттям персоналу на роботу, оплатою їх праці, а по-друге – з атестацією та підготовкою виконання управлінських рішень, їх фінансовим забезпеченням. Тут, на практиці керівники будь-якого рівня влади обов'язково звітують перед вищими, з подальшим проведенням парламентського або громадського контролю. Здійснюється також стратегія інформаційного забезпечення модернізаційних процесів інституалізації системи влади, оцінки її діяльності та ефективності щодо поставлених раніше задач [8].

Однак такий процес ще не слід розглядати як децентралізацію або деконцентрацію владних відносин, оскільки державні службовці, як і раніше, входять до складу інститутів влади та звітують за результатами своєї діяльності напряму перед вищим керівництвом. Утім, слід зазначити, що у деяких державах (**Бразилія, Фінляндія, Нідерланди** та ін.) вдалося забезпечити певний перерозподіл відповідальності у системі влади й позбутися ряду обов'язків із надання управлінських послуг.

Друга проблема полягає в наданні інституційній системі влади, такого якісного стану і таких рис, які б, по-перше, дозволили б весь її потужний сукупний демократичний потенціал використати найбільш раціонально й продуктивно, а по-друге, сприяли б творчому, конкурентному прояву самоорганізаційних, самоуправлінських функцій інституційних утворень як суб'єктів політики.

У цій частині цікавий для України досвід **Британії**, коли інститути влади (у т.ч. місцевого рівня) самостійно розглядають питання про доцільність тієї чи іншої владно-управлінської функції, аналізують цілі та завдання, яких вони досягли, сприяють ефективності й конкурентоспроможності системи управління, обмінюються досвідом. З останніх років особливо акцентується увага саме на підвищення ефективності діяльності всієї системи інститутів влади та політичних відносин. У процесі їх модернізації за останні 6 років активно впроваджується принцип «**нетерплячого ставлення до посередності**», що передбачає суворий контроль за результатами діяльності, моніторингу послуг усіх інститутів та рівнів влади (центральных, регіональних, місцевих) для виявлення найбільш ефективного способу підвищення якості та ефективності політичних рішень [9].

Здається, такий принцип міг би стати ключовим і в трансформації інституційної системи влади в Україні. До того ж варто врахувати й той факт, що всі форми оплати праці в системі влади (із досвіду провідних країн, включно з **Великою Британією**) суворо повинні

бути пов'язані з кінцевими результатами діяльності її інститутів та службовців. У рамках програми «**Модернізація державного управління**» також зроблено спробу закріпити парадигму договірних відносин з акцентом саме на співробітництво й партнерство в британській системі державної влади й управління.

Варто врахувати й досвід інших передових держав, які підвищили також гнучкість діяльності державних інститутів влади при одночасному зосередженні уваги на здійсненні контролю саме за результатами їх діяльності. Таким прикладом є нова управлінська модель **Німеччини** (здійснена наростаючим підсумком знизу вгору, де регіональні, місцеві інститути влади отримали найбільших результатів у цьому напрямку), яка включає в систему оцінки інститутів влади саме результати та підсумки їх діяльності та контрактну систему відносин, пролонгація такої практики базується саме за цим принципом.

Нідерланди також зробили крок у напрямку договірної, контрактної системи практики, бюджетування служб, інституційних структур влади й управління саме на основі результатів їх діяльності. Слід також відмітити, що деякі держави, наприклад: **Польща, Угорщина, Бразилія** та інші з невисоким рівнем інституційності в процесі політичної трансформації вже частково вирішили такі функціональні завдання (які сьогодні є проблемними й для України): зміцнення й дотримання якісних управлінських вимог, тобто щоб вибір персоналу в інститути державної влади, просування по службі, стимулювання та визначення винагород спиралися на чіткі правила та правові норми, де значення особистих чи родинних зв'язків значно скорочувалось, а довіра до нормативних процесів та відносин удосконалювалась. Причому у таких державах, влада намагалася уникати голосних, вербальних заяв щодо певних досягнень у проведенні радикальних змін у сфері влади та управління.

Практика показує, такі держави просувалися вперед поступово, опираючись на досягнуті поетапні результати і, як правило, найчастіше нерівномірно. Слід зазначити, загальною тенденцією для транзитивних держав (за умовами близьких Україні) з відносно низьким рівнем політичної інституційності, що здійснюють реформи в сфері влади й політичних відносин є – забезпечення поступового розвитку за рахунок змін, насамперед, у законодавчій системі саме з метою легітимного закріплення на практиці статусу їх інституційних структур на макро- і мікрорівнях, їхній субординації та підвітності, стимулювання та розвитку ініціатив у сфері прийняття рішень.

Нідерланди, як держава з відносно високим рівнем інституалізації у цьому напрямку, демонструє певні ринкові риси, коли, наприклад, підвищення винагород та професійне просування

в інститутах державної влади залежить від конкретних результатів роботи персоналу. Відображенням такого процесу стало прийняття **Закону «Про загальне державне управління»**, відповідно до якого будь-які рішення інститутів влади можуть бути оскаржені у незалежному суді, а не за допомогою окремих процедур оскарження офіційних рішень у спеціалізованих судах. Цей закон дав громадянам право на практиці боротися через суд проти будь-яких незаконних рішень з боку інститутів влади.

З цією метою у **Нідерландах** навіть були створені «**апеляційні комітети**» для розгляду скарг громадян у різних сферах діяльності інститутів влади (реорганізація, перехід на іншу роботу, звільнення тощо). Це різко відрізняється від сформованої ситуації в інших країнах (серед яких варто особливо виділити **Канаду**), де декілька інститутів влади брали активну участь у процесі реформування інституційної сфери влади та відносин, нарощування її місцевого самоорганізаційного потенціалу, підготовці персоналу, проведенні консультацій тощо, і ці принципи мали значення на всіх етапах проведення реформ. Інакше кажучи, дана проблема обумовлює актуальність реалізації потенціалу різного рівня інституційних структур влади й відносин. Тут дійсно потрібен системний підхід.

Третя проблема має інструментально-технологічний характер та складається з певних процедурних методик і технологій, розроблених з урахуванням сучасного передового досвіду, які ефективно використовуються для забезпечення різноманіття й цілісності політичної системи. Цікавий у цій частині досвід **Канади**, де між міністрами, заступниками та секретарем Таємної ради укладаються контракти про досягнення конкретних результатів процесу реформування. Міністерство фінансів, діяльність якого спрямована на дотримання бюджету витрат видає директиви з питань кадрового управління для всіх внутрішньодержавних установ, відомств і, що важливо, звітує перед громадськістю. Створена комісія зі справ державної служби відповідає, насамперед, за дотримання принципу здібностей і заслуг її працівників. Центр підготовки управлінських кадрів (ЦПУК) повністю відповідальний за підбір і підготовку службовців державного сектора.

Слід зазначити, заздалегідь поставлені канадським урядом цілі або ж вирішення проблем, пов'язаних з реформами у секторі влади, знаходять свою реалізацію. **Канадський** уряд поставив завдання скоротити бюджетний дефіцит до 24,3 млрд дол, або на 3% ВВП. Завдяки цьому вперше за останні роки намітилися тенденції до послідовного зниження бюджетного дефіциту. Для цього на 3 роки планувалося скоротити витрати на 29 млрд дол. Вжиті заходи містили в собі скорочення 45 тис. державних службовців, зменшення обсягу державних службовців комерціалізації, реструктуризацію 47 інших

державних організацій. Цей процес набув як адміністративного, так і політичного характеру, ціль якого полягала в тім, щоб визначити основні функції та обов'язки федерального уряду і розподілити ресурси між пріоритетними областями для забезпечення високої ефективності й економічності інститутів влади. Комітет з посадових осіб під керуванням секретаря таємної ради (секретаря Кабінету міністрів) розглядає доповіді кожного відомства щодо досягнення поставлених завдань реформування [10].

Одним із важливим кроків трансформації політичної інституційної системи є зміцнення системи стримувань і противаг. Сюди варто включити розширення повноважень зовнішніх незалежних аудиторських відомств, що здійснюють контроль за діяльністю інститутів державної влади. Прикладом може слугувати досвід підвищення ролі фінансового управління, що інспектує діяльність уряду **Великої Британії**, його місцевих інститутів влади, що вивчається незалежним аудитором, підлягає його інспектуванню.

Насамкінець слід зазначити, що суттєвим виміром процесу формування демократичного дизайну політичного інституційного середовища є саме ті ідеї, які несе в собі **синергетична парадигма**. Сутність такого підходу може бути визначена як перенесення акценту з організаційної визначеності політичних утворень (інститутів тощо) на їх самоорганізаційну процесуальність. Тобто зміщення уваги з лінійного, організаційного боку інституційних змін, що проявляються в перетвореннях, які проводяться «згори», з інтересів та намірів влади, політичної еліти, олігархічних кіл або держави в цілому, до нелінійних, трансформаційних самоорганізацій, які починають формуватись саме «знизу» з позицій інтересів народовладдя, демократичних цінностей та ідеалів, здійснення реальних можливостей для самореалізації особистості у суспільстві.

Це докорінно міняє інституційну картину – формальні інститути виявляються слабкими й неефективними та поступаються своїм місцем новим інституційним утворенням. При цьому особлива увага повинна приділятися різнонаправленості векторів організаційних і самоорганізаційних змін в інституційній системі суспільства.

Однією з головних причин створення стійкої ефективної інституційної системи у сучасній Україні є відсутність адекватної сьогоденню теоретичної і методологічної бази. Тут необхідна цілісна концепція, яка, з одного боку, покликана дати переконливі відповіді на питання про те, яким чином формуються, самоорганізуються та взаємодіють політичні інституційні утворення, їхня складна динаміка нелінійних процесів, особливо в кризові періоди, яким чином вони транспортуються із однієї держави з розвинутою системою демократії в іншу,

із посттоталітарного минулого – в сьогодення, з іншого боку – стати новим методологічним загальнонауковим фундаментом формування демократичного інституційного середовища.

Суттєво й те, що мова в такій концепції повинна йти не тільки про окремі політичні інститути, а й про цілісну інституційну систему в рамках соціоетального простору, синергетичне моделювання інституційних процесів у суспільстві. Тому аналітичний пошук оптимальної наукової моделі інституційних радикальних реформ та готовності до них суспільства видається одним із перспективних і пріоритетних напрямів дослідження.

1. Норт Д. Пять тезисов об институциональных изменениях // КБКЭ. – Минск: ИПМ. – 2000. – Вып. 4; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала». – 1997(а); Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. – 1997. – № 3(6). 2. Ростю Д. А. Переходи до демократії: спроба динамічної моделі // Поліс. 1996. – №5. 3. Соціологічне дослідження було проведено Центром соціологічних досліджень м. Севастополя. В дослідженні було опитано (вибіркова сукупність) 2500 респондентів (громадян Севастопольського регіону): віком від 18 до 30 років – 612 осіб /24,44%/, від 31 до 45 – 583 /23,17%/, від 46 до 60 – 692 /27,91%/, ще 24,48% – це 613 респондентів віком більше 61 року. Переважна більшість /56,03%/ із них мають середню освіту, 35,67 % – вищу освіту, тільки лише початкову – 1,79 %. Похибка становить 2,08 %. 4. Головаха Е., Панина И. Постсоветская деинституционализация и становление новых социальных институтов в украинском обществе // Социология: теория, метод, маркетинг. – 2001.– № 4. 5. Там само. 6. Petrie, Murray and David Webber. "Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime". – The Treasury/ Wellington. – 2001. [Електронний ресурс] – <http://www.treasury.govt.nz/workinpapers/2001/01-6.asp> 7. Management in New Zealand: Lessons and Challenges. Wellington: New Zealand Business Roundtable. Scott, Graham. 2001. [Електронний ресурс] <http://www.nzbr.org.nz/dokuments/publications> 8. Secretariat, Treasury Board. 2001. "Treasury Board Secretariat Organization". [Електронний ресурс] – http://www.tbs-sct.gc.ca/www/strucdes_e.html – Access date: July 21, 2001. Last update: March 8. – 2001. 9. 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. Dean, Alan. – 2001. 10. Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. Washington DC: World Bank. – 2000.

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОЦЕСІ ЛЕГІТИМАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ

Цокур Є. Г.

Досліджуються особливості легітимаційних процесів у політичних системах за різних політичних режимів і роль у них громадянського суспільства.

Ключові слова: громадянське суспільство, процес легітимації, легітимаційний потенціал.

The features of legitimation processes and civil society's role at them are explored in the political systems at the different political modes.

Keywords: civil society, process of legitimation, legitimation potential.

Легітимність політичної влади несе в собі певний відбиток специфіки її набуття. Владно-легітимаційні процеси відбуваються в конкретних політичних, соціальних, економічних та інших умовах, які обумовлюють індивідуальність та неповторність реалізованої в певній державі моделі легітимності політичної влади. Зазвичай доволі складно визначити найбільш значимі фактори, що впливають на легітимаційний процес. Загалом прийнято вважати такі: тип політичної культури, ментальність, соціально-економічні умови, специфіку політичної системи, діяльність інституцій громадянського суспільства.

В сучасній політичній науці, особливо вітчизняній, дедалі більше уваги приділяється саме проблематиці взаємозалежності процесів набуття легітимності та становлення громадянського суспільства. Незважаючи на суто теоретичний характер досліджень зазначеної проблематики і на той факт, що, на думку автора, про дієвість інституцій громадянського суспільства в сучасній Україні говорити поки зарано, інтерес до даного наукового напрямку не згасає, а навпаки з року в рік лише посилюється.

Ідея громадянського суспільства зазвичай розглядається як ідеальний варіант політичної структуризації, самоорганізації суспільства, згуртування та актуалізація його на досягнення певних успіхів у державотворенні, суспільно-політичному й економічному розвитку та подолання проблем, які щороку ускладнюються, а їх кількість збільшується. Роботи вітчизняних дослідників: Ф. Рудича, А. Карася, М. Михальченка, І. Кресіної, А. Колодій, В. Андрущенко та інших розкривають різні аспекти існування та трансформації