

ДО ПИТАННЯ ПРО ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Досліджується проблема застосування неоінституціоналізму при вивченні виконавчої влади України. Аналізується теорія раціонального вибору, зроблено спробу дати відповіді на критичні зауваження щодо цієї теорії. Розглянута проблема співвідношення формальних та неформальних норм при функціонуванні політичних інститутів.

Ключові слова: виконавча влада, неоінституціоналізм, теорія раціонального вибору, формальні та неформальні норми.

Исследуется проблема применения неоинституционализма при изучении исполнительной власти Украины. Анализируется теория рационального выбора, сделана попытка дать ответы на критические замечания относительно этой теории. Рассмотрена проблема соотношения формальных и неформальных норм при функционировании политических институтов.

Ключевые слова: исполнительная власть, неоинституционализм, теория рационального выбора, формальные и неформальные нормы.

The problem of neoinstitutionalism in the study of executive power in Ukraine is researched. The theory of rational choice is examined. An attempt to answer the criticisms of this theory was made. The problem of the relation of formal and informal norms in the functioning of political institutions is researched.

Key words: executive power, new institutionalism, the theory of rational choice, formal and informal norms.

Виконавча влада є актуальним об'єктом політології. Вона значною мірою визначає розвиток суспільства завдяки концентрації фінансових потоків, організаційній розгалуженості, здатності оперативно реагувати на суспільні проблеми.

Не можна сказати, що виконавчій владі останніми роками не приділялося уваги в політичній науці. Захищались дисертації, видавалися монографії, публікувались статті¹. Але стан дослідження виконавчої влади нині важко назвати задовільним. Недоліком є не лише незначний доробок у цій сфері. Проблеми виконавчої влади часто аналізуються в контексті інших проблем (форм правління, взаємодії з суспільством, політичних еліт тощо). Через це недостатньо дослідженими залишаються внутрішнє функціонування виконавчої влади, відносини не лише між її органами, а й окремими функціонерами. Також слід відмітити абсолютизацію формально-інституційного підходу. Водночас підходи до вивчення виконавчої влади недержавних структур часто відзначаються однобічністю та політичною заангажованістю. Серйозний доробок щодо дослідження виконавчої влади накопичено у правознавстві та державному управлінні, але це не розв'язує завдань політичної науки, що має власний предмет дослідження.

З іншого боку, коли дослідники аналізують підходи, розроблені західною наукою, часто лишається незрозумілим, наскільки вони можуть бути застосовані в сучасних українських умовах, адже наукові категорії та поняття теж еволюціонують. Ця еволюція є наслідком не лише «саморозвитку ідеї», а й відзеркалює зміни в самому об'єкті дослідження.

З цього випливає висновок про актуальність проблеми теоретико-методологічних засад дослідження виконавчої влади України. Проаналізувати ці і є метою статті. При цьому предметом вивчення є особливості використання існую-

чих методологічних підходів щодо вивчення виконавчої влади України. В межах однієї статті неможливо проаналізувати повністю цю проблему. Тому автор зупинився на деяких її аспектах.

Специфіка предмету визначила особливості методики. Вони полягають в русі від часткового до загального – від фактів до визначення, які підходи варто використовувати при вивченні виконавчої влади.

Відправним пунктом стали відомі факти функціонування влади. Так, з 2006 р. по вересень 2010 р. в Україні діяла редакція Конституції від 2004 р. Нею було впроваджено модель парламентсько-президентської республіки. Попри це, відносини, зокрема, між Президентом та урядом, всередині самої виконавчої влади, радикально змінювалися.

Так, згідно з Конституцією кандидатури міністрів, за виключенням МЗС та Міноборони, мали вноситися на розгляд Верховної Ради Прем'єр-міністром за пропозиціями фракцій парламентської коаліції. Формально так і відбувалось. Але визначення кандидатур відбувалось по-різному. В урядах В.Ф. Януковича та Ю.В. Тимошенко на початку їх діяльності для фракцій були встановлені квоти. Причому кандидатури від блоків «Наша Україна» та «Наша Україна – Народна самооборона» визначались не стільки фракціями, скільки Президентом. Більше того, «Наша Україна» навіть не входила до коаліції. Пізніше, коли її представники були витіснені з уряду, кандидатури на посади, що звільнялись, визначались самим Прем'єром та його оточенням. На відміну від цього, склад уряду М.Я. Азарова повністю визначався Президентом. На його позицію впливали угруповання, зокрема й прем'єрське (серед його креатур спостерігачі називали міністрів фінансів, охорони здоров'я, освіти і науки). Але це стосувалося не всіх членів уряду, а по-друге, остаточне слово залишалось за Президентом.

Ще один приклад. Згідно з Конституцією, Президент мав право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів з внесенням подання до Конституційного Суду щодо їх конституційності. Цим правом активно користувався В.А. Ющенко щодо актів уряду В.Ф. Януковича і Ю.В. Тимошенко. Натомість Президент В.Ф. Янукович це право не використовував.

На відміну від наведеного, у 2010-2011 рр. відносини між Президентом та урядом регламентувалися різними нормами. До вересня 2010 р. діяла редакція Конституції 2004 р., з вересня було відновлено дію редакції 1996 р. Попри це, відносини між главою держави та урядом в цей час практично не змінилися.

Схожі тенденції властиві й відносинам між різними рівнями виконавчої влади. Так, в останні роки законодавчі норми щодо призначення голів місцевих держадміністрацій, щодо їх підпорядкування Президентові та уряду залишалися стабільними. Але відносини у цьому «трикутнику» будувались по-різному. Так, напередодні президентських виборів 2010 р. голови двох облдержадміністрацій заявили про намір підтримати на виборах чинного Прем'єра, що розходилося з офіційною позицією глави держави та неофіційним сприянням, на думку експертів, іншому кандидату в Президенти.

Така ситуація не могла існувати після того, як главою держави став В.Ф. Янукович, і не лише тому, що між ним (його адміністрацією) та главами держадміністрацій не було суперечностей, а й тому, що публічно артикульованих суперечностей не було між позиціями Президента та Прем'єра.

Такі саме тенденції були властиві й ситуації всередині як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади, але й наведеного достатньо для висновку, що законодавчі норми не мають вирішального впливу на характер відносин всередині

влади. Вони скоріше утворюють формальні правила, дотримуючись яких, але спираючись на власні інтереси, політичні суб'єкти вибудовують ці відносини.

Цей висновок вкладається в теоретико-методологічний напрям, який отримав назву неінституціоналізм. Одним з його джерел були економічні дослідження Д. Норта, який розумів під інститутами «правила гри» у суспільстві, або, висловлюючись формальніше, створені людиною обмежувальні рамки, що організують взаємовідносини між людьми»². Серед представників політологічної гілки цього напрямку слід назвати Дж. Марча, Дж. Олсона, П. Холла, Р. Тейлора, Р. Гудіна, Ж. Лейна, С. Ерсона та ін.³ Аналізувався неінституціоналізм й у вітчизняній літературі⁴.

На думку дослідників, неінституціоналізм є не єдиним методологічним підходом, а цілою сукупністю підходів. Це знаходить прояв й у тлумаченні поняття інституту. Спектр таких тлумачень був наведений, зокрема, О. Зазнаєвим⁵. Для нас цікаво, що одні прихильники неінституціоналізму наголошують, що інститути – це норми та правила, інші включають також суспільно-політичні практики. Автор даної статті схиляється до першої точки зору, оскільки, як було показано, за одних норм зазначені практики можуть відрізнитися. Останні скоріше предствляють змістовне наповнення інституту.

Від чого ж залежить зміст, зокрема, тих інститутів, які становлять систему виконавчої влади? Як ми могли побачити, відносини, які будують суб'єкти в рамках інститутів, залежать від багатьох чинників, але в першу чергу від їх інтересів, уявлень про шляхи досягнення цілей, а точніше – отримання та утримання влади, від відносин на попередніх етапах.

Як вже було сказано, неінституціоналізм включає низку методологічних підходів⁶. В контексті даної статті найбільш цікавими є теорія раціонального вибору та історичний неінституціоналізм.

Ключовим постулатом теорії раціонального вибору є індивідуалізм. Саме вільні індивіди формують інститути та відносини. Їх дії залежать від калькуляції вигод особисто для себе. Дослідження політики з позицій раціонального вибору здійснюється так. Після визначення мети вивчаються засоби її досягнення. Кожна альтернатива аналізується на предмет корисності та можливості реалізації. Оцінки альтернатив дають змогу вибудувати їх за ступенем переваги, що й спричиняє обрання шляху досягнення мети⁷.

Схожі концепції мають обіг не лише в політології, а й в інших науках. Так, автори статті в журналі «Социс» розрізняють, зокрема, такі типи бюрократів як «формальний» та «прагматичний». Під останнім вони розуміють чиновника, який прагне отримати вигоду особисто для себе з успіхів організації, становища, яке він займає в організації, у процесі прийняття управлінських рішень⁸.

Цю класифікацію не слід розуміти спрощено. Те, що «прагматичний» бюрократ намагається отримати вигоди з успіхів організації, нашоухе на думку, що він дотримується норм та правил, а отже, є водночас і «формальним» бюрократом. Відтак зазначені типи бюрократа є ідеальними типами, в реальній ситуації вони часто уособлюються в одному індивіді.

Положенню про те, що «прагматичний» бюрократ прагне отримати вигоди з успіхів організації, суперечить інше положення статті, згідно з яким у його діяльності особисті цілі витісняють цілі організації. Як можуть особисті цілі витіснити те, від успіху чого залежить їх реалізація?

Але постають інші проблеми. В чому полягає особиста вигода індивіда? І що

є цілями організації?

Виникнення інститутів як унормованої моделі відносин викликане потребами членів суспільства. Інститути призначені сприяти їх задоволенню. Так, інститут місцевих держадміністрацій в Україні виник як відповідь на потребу в управлінні соціальними процесами в регіонах. В цьому були зацікавлені не лише функціонери центральних органів влади, а й інші суб'єкти – населення регіонів, функціонери місцевого самоврядування тощо. Відтак цей інститут структурує відносини між численними суб'єктами.

Водночас інститут виникає з метою задоволення не однієї потреби, а цілого їх спектру. Ці потреби не співпадають, але вони необов'язково суперечать між собою. Так, місцеві держадміністрації покликані не лише забезпечити контроль національних еліт за процесами в регіонах, вони також забезпечують зв'язки між населенням та центральними елітами, отримання місцевим самоврядуванням державної допомоги тощо. Це зумовлює диференціацію в самих інститутах, виникнення субрівневих інститутів. Відтак інститут структурує численні потреби, які викликають його виникнення.

По-друге, суспільство є сукупністю інститутів. Кожен індивід діє в рамках не одного, а багатьох інститутів. Відтак структура його потреб формується під впливом усіх інститутів. Проблемаю є встановлення балансу між цими потребами, що залежить від багатьох чинників, в першу чергу життєвого досвіду, зв'язків тощо. Ці потреби формують уявлення про особисті вигоди.

Ці реалії на макрорівні досліджуються в такому напрямі як історичний неонституціоналізм, згідно з яким «траєкторія попереднього розвитку» значною мірою визначає функціонування інституту. Хоча представники цього напрямку не виключають, що індивіди можуть відмовлятися від «траєкторії», що наближує «історичних неонституціоналістів» до прихильників теорії раціонального вибору. Ця схема може бути застосована не лише на макрорівні, а й щодо дій окремих індивідів.

Функціонери інституту (у наведеному прикладі з «Соцису» бюрократи) намагаються побудувати діяльність інституту, щоб вона сприяла задоволенню їх інтересів та реалізації особистих цілей. Вони можуть вступати в конфлікт з іншими індивідами (членами організації), але це відбувається необов'язково. Більше того, власні інтереси диктують необхідність повнішого задоволення інтересів підлеглих, адже лояльність останніх, відсутність конфліктів щодо дотримання норм та правил зміцнює їх керівне становище.

Схоже стосується й ситуації, коли колективні цілі організації прописані у документах (законодавчих актах), якими керуються формальні організації, зокрема органи виконавчої влади. Особисті інтереси їх функціонерів не співпадають з офіційно декларованими завданнями діяльності органів. Але вони намагаються переконати членів суспільства (не лише словами, а й справами), що саме їх керівництво найбільш ефективно сприяє реалізації завдань цих органів.

Крім того, оскільки у формальних організацій (органів влади), як правило, є не одне, а багато завдань, вони можуть маневрувати між ними, організовувати на виконання в першу чергу того завдання, яке сприятиме ефективній реалізації й інших. Прикладом є діяльність уряду. Згідно з Конституцією, він «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України»⁹. Проте конкретні напрями реалізації завдання, на яких зосереджуються ресурси (наприклад, на європейському напрямі або на зміцненні

відносин з країнами пострадянського простору), визначаються функціонерами, їх політичними інтересами.

Те саме стосується й відносин між органами влади різних рівнів. Коли функціонери адміністрації Президента вирішують питання про те, хто може бути призначений головою облдержадміністрації, або Прем'єр вирішує, яку кандидатуру подати на затвердження Президентіві, вони виходять не лише з того, хто найкраще виконуватиме завдання. Цей мотив важливий, але найчастіше він розглядається у комплексі з належністю кандидата до політичного угруповання, його здатністю забезпечити (своєю діяльністю) реноме угруповання та людей, які відповідальні за його призначення, зберегти лояльність тощо.

Це не виключає можливості ситуації, коли інтереси функціонера негативно віддзеркалюються на діяльності органу, наприклад, коли через це відносини з іншими органами влади стають конфліктними.

Отже, поняття особистої вигоди не слід розуміти спрощено. Це складна система, яка необов'язково суперечить отриманню вигод іншими індивідами, які діють в рамках інститутів. Адаже процес інституціоналізації є віддзеркаленням консолідації суспільства, формування схожих потреб та уявлень щодо вигод.

Водночас інституціоналізація є диференціацією управління, тому вона сприяє збагаченню потреб, а відтак розмежуванню уявлень про особисті вигоди. А це створює передумови для конфліктів. Тому управлінці зацікавлені, з одного боку, в створенні організацій, що покликані задовольняти зростаючі потреби, з іншого – у недопущенні надмірної диференціації інститутів, що загрожує некерованістю.

Прикладом цього є й розвиток виконавчої влади. Так, державотворчі процеси 1990-х рр. зумовили інституціоналізацію в сферах податків, контролю за кордоном тощо, що зумовило появу Державної податкової адміністрації, Державної митної служби. Подальше ускладнення політичної взаємодії викликало суперечності, наслідком чого стало підпорядкування Президентом у грудні 2010 р. цих органів Міністерству фінансів.

Слід сказати, що теорія раціонального вибору часто піддається критиці. Так, В.Д. Нечаєв вважає, що індивід в рамках інституту не завжди керується особистими вигодами, про що свідчить необхідність підкорюватися нормам та правилам: «...Підпорядкування ним має певною мірою носити примусовий характер. ...Конструкція інституту припускає можливість розходження між своїми вимогами до індивіда та його перевагами та намагається попередити опортуністичну поведінку останнього за допомогою механізму санкції»¹⁰.

Проте теорія раціонального вибору в принципі дала відповідь. Неінституціоналісти визнають, що інститути можуть змінити переваги індивіда, але це означає, що новий порядок є вигіднішим для нього в існуючій ситуації. По-друге, А. Хіршман, крім «лояльності», виокремлює такі стратегії поведінки щодо правил як «вихід» та «голос». Обидві вони можливі, коли функціонування інституту загрожує вигодам індивіда. «Вихід» полягає у втечі від відносин, «голос» – у спробі покращити їх¹¹.

Проте існує проблема, що індивід матиме уявлення про шляхи досягнення особистих вигод, які не корелюються з реальною ситуацією. Причиною цього є відсутність (нестача) інформації, необхідної для адекватної оцінки. Відтак однією з найголовніших проблем політичних інститутів є проблема інформаційного забезпечення індивідів.

Ще одне зауваження стосується співвідношення формальних та неформальних інститутів. Ця тема була особливо популярною у транзитології. Досвід пост-

радянських країн не виправдовував деяких теоретичних схем транзитологів. Причину було знайдено у неформальних інститутах, які, на їх думку, витісняють інститути формальні¹².

Неоінституціоналізм не обмежує інститути формальними правилами. Ще Д. Норт включав до них неформальні обмеження, до яких відносив традиції, звичаї. Схожої думки дотримуються Дж. Марч та Д. Олсон, які аналізують політичні інститути з точки зору взаємозв'язку формальних правил та неформальних норм та зазначають, що останні дають індивідам змогу знизити витрати непрогнозованих дій¹³.

Специфіка неформальних обмежень полягає у тому, що вони, на відміну від формальних, свідомо не встановлюються окремими людьми, а формуються тривалий час в процесі спілкування, становлення соціальних мереж¹⁴. Тому вони еволюціонують поступово, на відміну від формальних правил, які змінюються одномоментно і свідомо. Власне на цьому базується й історичний неоінституціоналізм.

Співвідношення між формальними правилами і неформальними правилами може знаходитися в певному діапазоні. Але стверджувати, як В.Я. Гельман, що панування неформальних інститутів перешкоджає встановленню верховенства права, можна тоді, коли норми позитивного права суперечать неформальним регуляторам. Адже останні складають те, що називають природним правом. Зазначена суперечність може розвиватися таким чином. Суперечливі формальні інститути та неформальні обмеження можуть співіснувати, але певний час. Поступово суперечність призводить або до змін у формальних нормах, або до того, що формальні норми сприятимуть повільним змінам у неформальних обмеженнях, тобто у традиціях, звичаях.

Слід додати, що, оскільки інститути регламентують відносини між індивідами на різних рівнях інституту, то чим нижчий рівень функціонування інституту, тим більш значущими є неформальні регулятори. Адже формальні правила не можуть передбачити усі особливості відносин. Відтак проблема співвідношення формальних та неформальних інститутів – це й проблема швидкості формальної інституціоналізації, повноти регламентації.

До речі, аналізуючи політичну реформу в Україні, М. Козюбра відзначав, що, попри її необхідність, вона «не обов'язково мала супроводжуватись радикальною зміною Конституції України (навіть тієї її частини, яка стосується організації верховної влади в державі – форми правління). ... Чимало ідей політичної реформи ... можна було успішно реалізувати в межах положень Конституції, чинних на 1 січня 2006 року»¹⁵.

Тепер ми можемо зробити певні висновки. Особливості функціонування виконавчої влади України дають змогу досліджувати її з використанням теоретико-методологічних засад неоінституціоналізму. Останній є відносно гнучкою сукупністю підходів, згідно з якими інститути є обмежувальними нормами, в рамках яких індивіди вибудовують політичні відносини. Діяльність індивідів базується на баченні ними своїх інтересів та вигод та на врахуванні оптимальної альтернативи досягнення цілей. Це дає змогу застосувати постулати теорії раціонального вибору. Зазначені вигоди не обмежуються матеріальними розрахунками, а включають широке коло уявлень, які формуються в процесі спілкування з іншими індивідами. Функціонування інститутів визначається не лише формальними правилами, а й неформальними обмеженнями, які складаються історично, що

обґрунтовує можливість застосування засад історичного неінституціоналізму. Інститути є багаторівневими структурами, при цьому вплив неформальних регуляторів тим відчутніше, чим нижче рівень функціонування інституту.

За межами статті лишилися деякі проблеми, пов'язані з неінституціоналістським тлумаченням політики, зокрема, щодо застосування неінституціоналізму для пояснення інституційних змін, що викликає наукові дискусії, та деякі інші. Аналіз їх – предмет подальшого вивчення засад дослідження виконавчої влади.

1. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2002. – 512 с.; *Сучасна українська політика. Аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України.* – К.: ШІЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2009. – 448 с.; *Валеєвський О.Л.* Методологічні засади аналізу державної політики // *Філософська думка.* – 2000. – № 5. – С. 59-81; *Мартинюк Р.* Парламентська відповідальність уряду в зарубіжній та вітчизняній практиці: компаративний аналіз // *Вибори та демократія.* – 2010. – №1. – С. 54-62 та ін. **2. Норт Д.** Інститути, J.P. інституціональні змінення і функціонування економіки. – М.: Фонд економічної книги «Начала», 1997. – С. 17. **3. March J.G., Olsen J.P.** The new institutionalism: Organizational factors in political life // *American Political Science Review.* – 1984. – Vol. 78. – P. 734-749.; *Hall P.A., Taylor R.C.R.* Political science and the four new institutionalism // *Political Studies.* – 1996. – XLIV. – P. 936-957; *Goodin R.E.* Institutions and their design // *The theory of institutional design.* – Cambridge: Cambridge University Press, 1996. – P. 1-53; *Lane J.-E., Ersson S.* The New Institutional Politics. Performance and Outcomes. – London: Routledge, 2000. – 329 p. та ін. **4. Чабанна М.** Неінституційний підхід до аналізу процесу прийняття політичних рішень // *Політичний менеджмент.* – 2010. – №2. – С. 29-37; *Дебенко І.* Символізація політики: неінституційно-когнітивний підхід // *Політичний менеджмент.* – 2011. – №3. – С. 88-97. **5. Зазнаєв О.И.** Вторая молодость «долгожителя»: концепт «политический институт» в современной науке // *Проблемы политической науки.* Науч. ред. М.Х. Фарукшин. – Казань: Центр инновационных технологий, 2005. – С. 3-13. **6. Кармазіна М., Шурбована О.** «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять // *Політичний менеджмент.* – 2006. – №4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=59&c=1308>. **7. Рузавин Г. И.** Теория рационального выбора и границы ее применения в социально-гуманитарном познании [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://library.by/portalus/modules/philosophy/show_archives.php?subaction=showfull&id=1108805088&archive=0213&start_from=&ucat=1&. **8. Анурин В.Ф., Садулина А.М.** Бюрократия: взгляды «извне» и «изнутри» // *Социс.* – 2010. – № 2. – С. 31-32. **9. Конституція України** // *Відомості Верховної Ради України.* – 1996. – № 30. – Ст. 141. **10. Нечаев В.Д.** Когнитивные революции и институциональные изменения // *Полис.* – 2002. – № 5. – С. 6-19. **11. Hirschman A.O.** Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States. – Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1970. – P. 22-35. **12. Меркель В., Круассан А.** Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // *Полис.* – 2002. – №1. – С. 6-17; № 2. – С. 20-30; *Гельман В.Я.* Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // *Полис.* – 2003. – № 4. – С. 6-25; *O'Donnell G.* Illusions about Consolidation // *Journal of Democracy,* vol. 7. – 1996. – № 2. – P. 34-51. **13. March J.G., Olsen J.P.** Rediscovering institutions: The organizational basis of politics. – N.Y.: The Free Press, 1989. – P.22. **14. Лясота Л.** Соціальні мережі та неформальні практики у політичному дизайні пострадянських суспільств // *Політичний менеджмент.* – 2006. – №4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=59&c=1312>. **15. Козюбра М.** 10 років дії Конституції України: проблеми і перспективи // *Вибори та демократія.* – 2006. – № 2. – С.28.