

Орлов С.Ф.¹

Інституалізація політичного життя в Україні

¹ Орлов Сергій Федорович, кандидат філософських наук, доцент, професор кафедри філософії, політології та юридичної логіки Львівського державного університету внутрішніх справ, м. Львів, Україна

Received November 27, 2013; Accepted December 12, 2013

Анотація: У статті досліджуються 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.

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

Пов'язуючи процеси політичної трансформації суспільства з інституційною системою суспільства, слід зазначити, що ігнорування інституційних основ соціального життя є безпосередньою передумовою виникнення соціальної (системної) кризи, яка має місце сьогодні в українському суспільстві. Тобто, існуюча деінституціоналізація суспільства (коли інститути в загальні перестали відповідати нормам та принципам соціального прогресу, ефективно виконувати свої функції), привела соціально-політичні інститути до край низького кредиту довіри зі сторони громадян, що неминує приводить до руйнування існуючого соціально-політичного порядку, критично-го рівня соціальної нестабільності, соціально-політичної конфронтації, розвалу економіки, соціальних безладів і нового "інституційного перевороту" й у кінцевому рахунку безпосередньо веде - до авторитарної або тоталітарної політичних систем. Саме у такому векторі - сценарії розвитку й проходить сьогодні процес політичної транзитивності українського суспільства.

Головна небезпека полягає саме у тому, що існуючий сьогодні сучасний політичний устрій інтенсивно відтворює "стару" суперечність між інтересами суспільства (більшості громадян) і державою (владною елітою - "псевдоелітою") та партією влади (партія регіонів); між утворюючою демократичною формою нового політичного устрою і його існуючим олігархічним змістом. Причому практика показує, що ці антагоністичні розбіжності щоденно посилюються, а суперечність набуває рис "революційної" конфліктної ситуації. Так, останні соціологічні дослідження переконливо підтверджують з одного боку наростання такої ситуації, а з другого, як наслідок - відчуження народу від інститутів влади і політичних процесів. Жоден з соціологічних показників не свідчить про підтримку більшістю громадян України існуючих політичних реалій. Таким чином, проблема трансформації інституційного середовища суть якої є якісно нове переродження всієї соціальної системи є вирішальними в процесі демократичного транзиту України. Тільки усвідомивши об'єктивну внутрішню логіку даних процесів, можливо зробити адекватні висновки щодо просування по

шляху формування нової стратегії інституційного розвитку (демократичного вектору) нашого суспільства.

У цьому контексті, однією з найгостріших проблем нашого суспільства пов'язана саме з трансформацією існуючої політичної інституційної системи суспільства та формуванням нових дієвих політичних інститутів. Тут слід зразу відзначити явну негативно налаштовану **інституційну недостатність**, тобто функціональну неспроможність політичних інститутів позитивно відтворюватись і відтворювати специфіку періоду політичної транзитивності суспільства.

З цього приводу, на думку автора, провали інституційних, як і інших реформ в Україні, так як і в багатьох державах пострадянського простору обумовлені зовсім не тим, що погано здійснюється загалом «ефективна політика» інститутів політичної системи. Причини невдач набагато глибші, вони кореняться в нерозумінні реформаторами (владою) самих основ процесу інституційних реформ, державного управління та ринкової економіки. Тобто, системна криза, яка має місце сьогодні в Україні - є наслідком саме несумісності вищевказаних елементів інституційної системи соціуму.

Тому сьогодні для України архіважливо усвідомити необхідність сучасного наукового переосмислення самої ролі та змісту політичних інститутів в сучасних економічних і соціальних процесах, з'ясувати те, що вони не тільки впливають на діяльність соціальних процесів, але й лежать в самій їхній основі. Це означає, що сьогодні життєво необхідна саме цілісна (системна) концепція, покликана, з одного боку, дати переконливі відповіді на питання про те, як само створюються та самоорганізуються у відповідності із об'єктивними вимогами часу нові інституційні утворення, яким чином традиційні інститути можуть модернізуватись, змінювати свою стратегію і тактику діяльності та як й яким чином вони функціонально консолідує можуть системно взаємодіяти у контексті якісного відтворення різноманітних інтересів суспільства. Відповіді на ці питання повинні стати базою для методології і методики нового інституційного будівництва. Суттєво те, що мова в такій концепції повинна йти не тільки про окремі інституційні утворення, а саме про інституційну систему як цілісну самоорганізуючу сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених інституційних утворень. Тому сучасна інституційна динаміка може бути тільки пов'язана саме із самоорганізаційною складовою і має більше неформальний характер. У процесі такої динаміки можна, в цілому, виділити два основних механізми трансформації. Перший полягає в безперервному процесі відтворення самоорганізації неформальних інституційних механізмів та норм, їх підтримці через постійне практичне відтворення. Другий - у біфуркаційній, глибинній трансформації сторони самооргані-

зації інституційних утворень, інтегрованість відносин між ними.

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

- якісна нелінійна реструктуризація всієї політичної інституціональної системи, демократичних способів її взаємовідносин із соціальним середовищем (синергетична парадигма);

- внутрішня, структурна трансформація політичних інститутів, їхня структуралізація на основі принципів самоорганізації, ефективності та соціальної цілеспрямованості;

- зміна способів взаємодії між формуваннями в рамках однієї політичної системи, при збереженні її якісних функціональних характеристик;

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

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

- засвоєння усіма формуваннями політичної системи суспільства глибоких цінностей та норм політичного (демократичного) процесу.

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

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

По-друге, трансформації, які проводяться сьогодні керуючою елітою, суттєво не міняють ситуації в інституційній системі суспільства, соціумі у цілому, по суті не руйнують засад, що склалися у пострадянській дійсності. Тобто, нова влада не вносить істотні зміни в інституційну систему суспільства, в утворення нової системи політичних інститутів. Звісно, на перший погляд, створюється враження, що сьогодні ситуація у даному контексті в цілому змінюється на краще. Але в дійсності вона практично залишається колишньою.

По-третє, проблеми інституційної системи на сучасному етапі, як не дивно ще кореняться в особливостях пострадянського політичного розвитку регіонів, у відсутності відповідних умов, що формують виникнення нових (модернованих) інституційних утворень та нового структурного інституційного дизайну. Тут на перше місце виходить проблема оптимізації взаємодії між інститутами президентства, парламенту, виконавчої влади, політичних партій та інститутів громадянського суспільства,

а також зміни правил гри між ними на засадах закону, відповідальності і професіоналізм.

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

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

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

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

Виходячи з цього визначення, процес дизайну розвитку інституційного середовища слід визначати як формування нових соціально-політичних інститутів в трьох аспектах:

- 1) затвердження суспільством нових соціальних правил (законів, нормативних структур, традицій і системи цінностей);

2) створення інституційних утворень з легальним статусом і наявністю нової інституційної інфраструктури, яка формально забезпечує реалізацію регулятивних функцій та порядок дотримання даних правил;

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

Надалі ми виходитимемо з того, що політичні інститути мають різний статус та різний рівень легітимності у суспільстві і відповідно - різний ступінь впливу на процеси політичної трансформації суспільства. Причому серед них найбільш повноцінним інтеграційним і стабілізуючим потенціалом володіють тільки ті, на думку автора, які наділені всіма інституційними атрибутами, тобто не тільки легальністю, легітимністю і інституційною інфраструктурою, динамічністю та ефективністю, але і й здібністю до самоорганізації, саморозвитку та інновацій !!!

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

Проблема динамічного взаємозв'язку громадської думки та політичних інститутів актуалізується саме в трансформаційні періоди і зміни політичної інституційної системи, оскільки в такі періоди особливо гостро стоїть питання про визнання більшістю населення легітимності як нових, так і традиційних інститутів, які починають змінюватись, що й підвищує роль громадської думки про необхідність і доцільності таких інститутів. У цьому процесі можна виділити **три основні проблеми: по-перше**, слід з'ясувати, що нові політичні інститути не відразу завойовують підтримку та визнання громадськості; **по-друге**, без дієвих роз'яснювальних кампаній у тому числі в засобах масової інформації, без підтримки з боку впливових політичних сил та лідерів нові політичні інститути не здатні вийти на політичну арену; **по-третє**, більшість існуючих, традиційних політичних інститутів не мають підтримки, звісно - і легітимності (визнання) у більшості населення в зв'язку з їх неефективністю та здатністю вирішення проблем, які виникають сьогодні у суспільстві. Тому для держав транзитивного типу, які знаходяться в процесі демократизації (демократичного транзиту) актуальною є проблема саме ефективності політичних інститутів в поєднанні з демократичністю. Дана теза особливо важлива для України та деяких інших держав пострадянського простору де поширена думка про принципovu неефективність демократичних інститутів, не відповідним національним традиціям держави. Аналіз ефективного становлення демократичного розвитку дозволяє стверджувати, що демократичні політичні інститути стають дійсно ефективними лише в результаті тривалого процесу їхньої адаптації щодо умов та традицій конкретного суспільства, про що свідчить передовий досвід демократичного розвитку в країнах заходу. Таким чином, проблема становлення демократичних політичних інститутів, як в Україні, так і в інших транзитивних державах, пояснюється зовсім не у сумісності демократії та її інститутів з національними традиціями і нормами, а тим, що вони можуть стати ефективними лише поступово адап-

туючись до реальних політичних процесів. «Чтобы прийти к демократии, - затверджує американський політолог Д. Росту, - нужно не копирование конституционных законов или парламентской практики какой-то уже существующей демократии, а способность честно взглянуть на свои специфические конфликты и умения изобрести или позаимствовать эффективные механизмы их разрешения» [2, с.6-7]. У цьому контексті, можна припустити, що розвиток нових політичних інститутів проходить **три базові фази**. Перша - це фаза легалізації інституту, тобто його організаційно-правового формування та становлення. Друга - це фаза легітимізації, соціалізації та інтеріоризації, тобто активна адаптація інституту у суспільстві, суспільній свідомості, відповідність демократичним традиціям та нормам. Третя - це фаза зростання ефективності та спроможності інституту до самоорганізаційних (синергетичних) процесів. Слід зазначити, що друга фаза, як показує практика, є найбільш складнішою та тривалішою, продовж якою можуть здійснюватись авторитарні спроби затвердження демократичних норм та цінностей. Досвід передових країн, з розвинутою системою демократії засвідчує, що ключовою проблемою, від вирішення якої залежить ефективність політичних інститутів є їхня соціально спрямованість на користь інтересам не політичної еліти чи олігархам, а саме широким шарам населення, тобто демократичної спрямованості. У державах, де вдалося поєднати демократичні інститути з сильною соціальною політикою, такі інститути набули необхідну міцність та стійкість. В свою чергу, у державах, як правило, транзитивного типу, Україні зокрема, де не вдалось об'єднати ці процеси довіри таким інститутам є досить рідкісним виключенням. Так, наприклад, неважко відмітити, що за останній рік довіри в суспільстві до політичних інститутів явно не додалося, а за низкою позицій помітний деякий регрес.

Про це свідчать дані опитів, що стосуються довіри основним інститутам політичної влади. Характерний, що низький рівень довіри до них, зафіксований у 2008-10 р.р., залишається практично незмінним й сьогодні. Аналіз отриманих даних показує, що кредит довіри до інститутів влади, зокрема - Верховній владі, Уряду, місцевій владі, політичним партіям за останній час (на березень-травень 2012р.) практично не збільшився, більшість респондентів - 62,3%!!! не довіряють нікому. Так, на запитання «**Чи довіряєте Ви теперішній владі?**» - тільки 13,6% респондентів все ж таки розраховують на силу президентської влади; 11,9% - опитаних мають недовіру до Верховної Ради; тільки 11,3% - мають довіру до уряду; 6,15% - політичним партіям. Що ж стосується міської влади, на запитання «**Ваше відношення до міської влади?**» тільки - 37, 12% !!! респондентів відповіли, що довіряють місцевій владі. Слід зазначити, що цей показник у 2010 та 2011 р.р. був значно менший, відповідно - 26,5% та 31,12%. Таким чином, ми спостерігаємо динаміку поступового зростання кредиту довіри до місцевої влади, що не можна сказати про інститути державної влади національного рівня. Таким чином, як засвідчують проведенні дослідження **інститути державної влади, як на рівні держави, так і на рівні Севастопольського регіону практично не мають достатньої опори в населення**. На запитання «**У чому Ви бачите причину нестабільності влади**» - 38,7% респондентів заявляють - це бажання службовців вирішувати особисті проблеми, 43,1% - це питання розподілу землі; 18,9% - це "дележ" влади; 12,5% - некомпетентність управлінського персоналу. Також одним із найбільш значних негативних про-

блем в системі інститутів державної влади, як була, так і остається - проблема корупції влади. Так на запитання **«На Ваш погляд чи є корупція в органах державної влади?»** - більшість респондентів - 66,9% вважають, що влада це найбільш корумпований державний інститут. На запитання **«З ким Ви більше сьогодні пов'язуєте свої надії?»** - більшість опитаних громадян - 67,13% розраховують тільки на власні сили; і тільки - 14,7% - свою надію пов'язують з Президентом України, а 9,63% - урядом; 5,23% - Верховною Радою, 5,1% - опозицією. Таким чином, як бачимо, кредит довіри громадян до інститутів державної влади у суспільстві, її реформаційних змін явно не збільшилось, а по ряду позицій є деякий регрес. На запитання **«Які, на Ваш погляд, проблеми більш за все значимі для Вас? (треба було вибрати до 3-х варіантів)»** переважає більшість громадян - 76,7% (особливо старшого віку) вважають - низький рівень зарплат та пенсій; зростання цін - 65%; 47,3% - нестабільна політична ситуація в країні; - 18,3% - відсутність продуманих реформ; 16,7% - некомпетентність влади.

Також слід зазначити, відчуження більшої частини населення, молоді зокрема, від влади, що проявляється у відсутності їхнього бажання звертатися до неї, небажання брати участь у процесах місцевого самоврядування. Зокрема, не приймають ніякої участі у справах міста - 57,4%, а - 37,6% опитаних заявляють, що це для них зовсім не цікаво; причому, більше - 80% опитаного населення вказали на відсутність можливості брати участь у місцевому самоврядуванні. Така ж відповідь й на запитання **«Чи є Ви членом яких не будь політичних партій чи організацій?»** де більша частина респондентів, а саме 62% заявляють, що ні, та не хочуть приймати участі у їхній діяльності; 33,2% - також відповідають, що ні, та не хотілось би бути їхніми членами і тільки - 7,85 є дійсними членами таких інститутів. Однак, на питання: **«Бачите чи Ви рости формування громадянського суспільства в Україні?»** більшість громадян вважають, що в державі - 57,3% , як і в регіоні - 61,5%, ще занадто рано говорити про розвиток громадянського суспільства в Україні. Таким чином, на думку громадян, так й експертів, ступінь розвитку громадянського суспільства в Україні є ще доволі невисоким та за нашою шкалою вона як була, так і сьогодні перебуває у зародковому стані. А це підтверджує той факт, що громадянське суспільство в Україні, як і у інших держав транзитивного типу ще має попереду довгий шлях своєї самоорганізації. На питання **«На Ваш погляд, що сьогодні необхідно для відродження України?»** (респондентам було рекомендовано вибрати лише 3 варіанта відповіді із 7) більшість, а саме - 74,15% акцент зробили саме на ліквідації корупції у владі; 43,7% - на впровадженні реальних реформ; 61,2% - на укріпленні влади; 49,3% - на реструктуризації економіки [2]. Як бачимо, подібний стан зовсім не сприяє формуванню інститутів громадянського суспільства. Таким чином, серед опитуваних громадян Севастопольського регіону переважає тенденція розглядати як основні наслідки сьогоднішньої демократизації це: погіршення матеріального і соціального положення населення, подальше зростання корупції, низький кредит довіри до інститутів державної влади, а також ряд інших негативних явищ соціально-економічного характеру.

З цього приводу виникає запитання: *«Якщо 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 суспіль-*

стві, а нових легітимних демократичних інститутів поки що немає, то - які ж інституційні утворення можуть виконувати достатньо ефективно регулятивні, інтеграційні і стабілізуючі функції?» Для відповіді на це питання необхідно розглянути специфічний характер сучасного інституціонального процесу в українському суспільстві, сутність якого можна визначити **феноменом подвійної інституціоналізації**. Слід зазначити, що такі, трансформаційні зміни сьогодні переживають практично всі держави пострадянського простору. Достатньо глибоко цей феномен досліджений у працях вітчизняних соціологів Е.Головахи і Н.Паніної, де відзначається, що лише при подвійній інституціоналізації забезпечується вельми своєрідна інституційна повноцінність українського суспільства, заснованому на згоді людей жити в такому інституційному просторі, де діють і старі, і нові інститути, що забезпечують своїм суперечливим співіснуванням існування всіх необхідних для соціальної інтеграції і стабільності атрибутів інституальності. Причому, як відмічається процес подвійної інституціоналізації - феномен тимчасовий і як такий явно гальмує процес демократичної трансформації суспільства. Створюючи рольову, нормативну і інфраструктурну переваженість інституційного простору, вона постійно відтворює у більшості людей відчуття соціальної безпорадності і незадоволеності соціальним положенням. Їх згода жити в умовах подвійного інституційного навантаження є швидше вимушеною і обумовлено особливостями соціально-культурного типу, історичний досвід якого все ще зберігає страх перед остаточною відмовою від старої інституційної системи, а новий пострадянський досвід свідчить про безперспективність роздвоєного інституційного порядку. Через подвійне нормативно-рольове навантаження в пострадянському суспільстві практично не залишається місця для неоінституціоналізаційного соціального простору, який, на переконання дослідників соціального капіталу і нових соціальних рухів, і є джерелом сучасного демократичного розвитку суспільства, інституційних інновацій, що забезпечують розвиток гармонійних суспільних відносин. Пояснити такого роду соціальні феномени з погляду інституційної теорії можна двома гіпотетичними припущеннями: 1) деінституціоналізація була тільки демонстративною і не торкнулася глибинних основ інституційного порядку, внаслідок чого старі інститути в нових соціальних умовах зберегли свою регулятивну функцію; 2) становлення нових соціальних інститутів відбувалося такими ж швидкими темпами, як і руйнування старих, а тому нові інститути змогли виконати компенсаторну інтегруючу і стабілізуючу функцію [1, с. 16-17].

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

Тут потрібні серйозні радикальні якісні перетворення.

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

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

Одним із наявних прикладів вирішення таких завдань, що знаходяться у полі політичної трансформації України, є досвід деяких розвинутих держав, який свідчить, що їх трансформація приводять до появи інноваційних інституційних структур, що спонукають та контролюють проведення таких змін. Так, зокрема, доречним є досвід: **Канади**, де були створені, спеціальні оперативні виконавчі органи реформування суспільства; **Нідерландів** - сформуванні автономні управлінські суспільні організації; **Австралії** - спеціальні громадянські виконавчі агентства тощо. З огляду на даний досвід України на цей час, більш доцільно в реформуванні політичної інституційної системи опиратися на вже існуючі потужні державні інститути влади, відомства, систему контролю тощо, включаючи громадські організації, механізми звітності, контролю з боку громадськості. Прикладом цього може бути **Німеччина**, де серед важливих способів трансформації інституційної системи «худої» держави був зроблений акцент на радикальне скорочення та раціоналізацію саме інститутів виконавчої влади федерального рівня, створення гнучкого бюджетного законодавства, скорочення чисельності держслужбовців. У **Німеччині**, також на основі концепції «**Нова управлінська модель**» наголос

був зроблений саме на залучення в інститути державної влади фахівців зі сторони громадськості, введення контрактної системи та приватизації на базі результатів більш гнучкого розподілу ресурсів. Варто відмітити, що інститути влади істотно просунулися шляхом здійснення таких реформ. У **Фінляндії**, наприклад, вдалося скоротити на 43 % число службовців бюджетної сфери влади й зробити суттєві зміни в її інституційному устрою на макро- та мікрорівнях. Ця тенденція супроводжувалася делегуванням повноважень по прийняттю управлінських рішень від галузевих міністерств і відомств до інститутів місцевого самоврядування, що й привело до очікуваного скорочення числа службовців на рівні галузевих міністерств [3]. Тут думається, що одним із головних завдань для України є, насамперед, своєчасне виявлення та використання вже наявних досягнень загальнонаціонального характеру відносно цілей і завдань реформування інституційних основ влади, готовність до налагодження ефективних відносин з інститутами регіональних адміністрацій, депутатським корпусом, а також до створення, особливо місцях та в центрі ефективних коаліцій, ділових взаємодій з недержавними організаціями.

Сьогодні в Україні, в умовах кризи політичної влади необхідно розробити в системі її інституційного устрою ряд ефективних радикальних дійових заходів, які можуть представлені в «**Концепції реформування інституційної системи державної влади та управління**», спрямованої на вирішення проблем, що виникли сьогодні у цій сфері відносин. Характер таких тактичних мір, повинен продемонструвати демократичну соціальну цілеспрямованість, ефективність інститутів влади саме в плані проведенні стратегії таких реформ. Прикладом щодо цього є досвід **Південної Кореї**, де у відповідь на економічну кризу був сформований Комітет з реформи державної влади, до складу якого ввійшли 22 фахівці-менеджери. Після публічного слухання і консультацій із представниками кожної галузі державної влади, Комітет представив остаточний варіант реструктуризації інституційної системи державної влади. Національні збори прийняли **Закон «Про організаційну структуру державної влади»**, задля якого було створено ефективну структуру інститутів влади з централізованими владними повноваженнями з одного боку, з іншого боку - орієнтацією на потреби та інтереси громадян, здатну оперативно реагувати на зміни у суспільстві [4]. Для України, це може означати - необхідність вироблення серед інститутів влади, її лідерів, політичного плюралізму й толерантності щодо регіональних та місцевих інститутів влади, які можуть мати самостійне бачення реформування політичних відносин та влади у своєму регіоні. В цьому зв'язку цікавим для України є досвід модернізації інституційної системи влади і управління **Великобританії**, яка у цьому процесі досягла значних результатів. Однією із ключових ідей державної програми «**Нове державне управління**» є установка, що чим більш автономніші інститути політики від зовнішніх обмежень (мається на увазі центральних), тим більш реальніше і ефективніше досягати результатів і краще можуть бути використані наявні ресурси в рамках проведення реформ. Базові питання, що прагнули вирішити реформатори у сфері державної влади, пов'язанні по-перше з прийняттям персоналу на роботу, оплатою їх праці, по-друге з атестацією та підготовкою виконання управлінських рішень, їх фінансовим забезпеченням. Тут, на практиці керівники будь-якого рівня влади обов'язково звітують перед вищими, з подальшим проведенням парламентського чи громадського контролю. Здійс-

нуються також стратегія інформаційного забезпечення модернізаційних процесів інституалізації системи влади, оцінки її діяльності та ефективності щодо поставлених раніше задач [5]. Однак, це ще не слід розглядати саме як децентралізацію чи деконцентрацію інституційну систему влади, оскільки державні службовці як і раніше входять до складу інститутів влади та звітують за результатами своєї діяльності напряду перед вищим керівництвом. Однак, слід зазначити, що ряду держав (**Бразилія, Фінляндія, Нідерланди** тощо) все-таки вдалося забезпечити певний перерозподіл відповідальності між різними рівнями та гілками влади, їх інститутами й позбутися ряду обов'язків із надання управлінських послуг. Друга проблема полягає в наданні інституційній системі, такого якісного стану й таких рис, які б, *по-перше*, дозволили б весь їх потужний сукупний демократичний потенціал використати найбільш раціонально й продуктивно, а *по-друге*, спонукали б творчому, конкурентному прояву самоорганізаційних, самоуправлінських функцій громадян як суб'єктів політики. У цій частині цікавий для України той досвід **Британії**, коли інститути влади, у т.ч. місцевого рівня самостійно розглядають питання про доцільність тієї або іншої конкретної владно-управлінської функції, аналізують цілі та завдання, яких вони досягли, сприяють ефективності й конкурентоспроможності системи управління, обмінюються досвідом. З останніх років особливо акцентується увага саме на підвищення ефективності діяльності всієї системи інститутів влади та політичних відносин. У процесі їх модернізації за останні 6 років активно впроваджується принцип «**нетерплячого відношення до посередності**», що припускає суворий контроль за результатами діяльності, моніторингу послуг усіх інститутів та рівнів влади (центральної, регіональної, місцевої) для виявлення найбільш ефективного способу підвищення якості та ефективності політичних рішень. Здається, такий принцип міг би стати ключовим і в реформуванні, особливо інституційної системи влади й в Україні. До того ж варто врахувати й той факт, що всі форми оплати праці в системі влади (із досвіду провідних країн, **Великобританії** включно) суворо повинні бути пов'язані з кінцевими результатами діяльності її інститутів, діяльністю їх службовців. У рамках програми «**Модернізація державного управління**» також розпочата спроба закріпити парадигму договірних відносин з акцентом саме на співробітництво й партнерство в **Британській** системі державної влади й управління. Варто врахувати й досвід інших передових держав, які підвищили також гнучкість діяльності державних інститутів влади при одночасному зосередженні уваги на здійсненні контролю саме за результатами їх діяльності. Таким прикладом є нова управлінська модель **Німеччини** (здійснена наростаючим підсумком знизу вгору, де регіональні, місцеві інститути влади отримали найбільших результатів у цьому напрямку), яка включає в систему оцінки інститутів влади саме результати та підсумки їх діяльності та контрактну систему відносин, пролонгація такої практики базується саме за цим принципом. **Нідерланди** також зробили крок у напрямку договірної, контрактної системи практики, бюджетування служб, інституційних структур влади й управління саме на основі результатів їх діяльності. Слід також відмітити, що деякі держави, наприклад: **Польща, Угорщина, Бразилія** та інші з невисоким рівнем інституційності в процесі політичної трансформації вже частково вирішили такі функціональні завдання (які сьогодні є проблемними й для України): зміцнення й дотримання якісних управлінських

вимог, тобто щоб вибір персоналу в інститути державної влади, просування по службі, стимулювання та визначення винагород спиралися на чіткі правила та правові норми, де значення особистих чи родинних зв'язків скорочувалось, а довіра до нормативних процесів та відносин удосконалювалась. Причому у таких державах, влада намагалася уникати голосних, вербальних заяв щодо певних досягнень у проведенні радикальних змін у сфері влади та управління. Практика показує, такі держави просувалися вперед поступово, опираючись на досягнуті поетапні результати і, як правило, найчастіше нерівномірно. Слід зазначити, загальною тенденцією для транзитних держав (за умовами близьких Україні) з відносно низьким рівнем політичної інституційності, що здійснюють реформи в сфері влади й політичних відносин є - забезпечення поступового розвитку за рахунок змін, насамперед, у законодавчій системі саме з метою легітимного закріплення й забезпечення на практиці статусу їх інституційних структур на макро- і мікрорівнях, їхній субординації та підзвітності, стимулювання та розвитку ініціатив у сфері прийняття рішень. **Нідерланди**, як держава з відносно високим рівнем інституалізації у цьому напрямку, демонструє ряд ринкових рис, коли, наприклад, підвищення винагород та професійне просування в інститутах державної влади у все більшій ступені залежить саме від конкретних результатів роботи персоналу. Відображенням такого процесу стало прийняття **Закону «Про загальне державне управління»** відповідно якого будь-які рішення інститутів влади можуть бути оскаржені у незалежному суді, а не за допомогою окремих процедур оскарження офіційних рішень у спеціалізованих судах. Цей закон дав громадянам право на практиці боротися судовим чином проти будь-яких незаконних рішень зі сторони інститутів влади. У цих цілях в **Нідерландах** навіть був створений такий інститут як «**попередні апеляційні комітети**» для розгляду скарг громадян у різних сферах діяльності інститутів влади (реорганізація, перехід на іншу роботу, звільнення тощо). Це різко відрізняється від сформованої ситуації в інших країнах (серед яких варто особливо виділити **Канаду**), де декілька інститутів влади брали активну участь у процесі реформування сфери владних відносин, нарощування її місцевого самоорганізаційного потенціалу, підготовці персоналу, проведення консультацій тощо, і ці принципи мали значення на всіх етапах проведення реформ. Інакше кажучи, дана проблема обумовлює актуальність реалізації потенціалу різного рівня інституційних структур влади й відносин. Тут дійсно потрібний системний підхід.

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

задалегідь поставлені канадським урядом цілі або ж вирішення проблем, пов'язаних з реформами у секторі влади знаходять свою реалізацію. У 2000 році **Канадський** уряд поставив завдання скоротити бюджетний дефіцит до 24,3 млрд. дол., або на 3% ВВП. Завдяки цьому вперше за останні роки намітилися тенденції до послідовного зниження бюджетного дефіциту. Для цього на 3 роки планувалося скоротити витрати на 29 млрд. дол. Вжиті заходи містили в собі скорочення 45 тис. державних службовців, зменшення обсягу державних службовців комерціалізації, реструктуризацію 47 інших державних організацій. Цей процес набув як адміністративного, так і політичного характеру, ціль якого полягала в тім, щоб визначити основні функції та обов'язки федерального уряду і розподілити ресурси між пріоритетними областями для забезпечення високої ефективності й економності інститутів влади. Комітет з посадових осіб під керівництвом секретаря таємної ради (секретаря Кабінету Міністрів) розглядає доповіді кожного відомства щодо досягнення поставлених завдань реформ [6]. Таким чином, аналіз трансформації інституційної системи в Україні дозволяє стверджувати, що цей процес не належить до розряду винятково особливих явищ. Наявність проблем, що стоять сьогодні перед реформаторами України, актуалізує необхідність вивчення творчого застосування сучасного передового досвіду, особливо тих країн, які зіштовхуються з подібними проблемами. Вивчення такого досвіду свідчить, що проведення реформ у інституційній системі влади держав транзитного характеру, України зокрема, необхідна своєрідна міжнародна конвергенція, реалізація емпірично накопиченого передового сучасного міжнародного досвіду з обліком використання специфічних національних реалій, що відповідно вимагає зовсім нового ідентифікованого мислення, фактичної зміни практикуючих традиційних підходів.

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

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

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

- по-перше, політична інституційна система повинна бути побудована на основі критерію структурно-функціональної універсалізації політичних інститутів;
- по-друге, інтеграція інститутів у рамках політичної системи, об'єднання їхнього функціонального потенціалу, направлено на антикризову стабільність суспільства;
- по-третє, формування політичної інституційної системи повинне носити конкурентний, конструктивно-спрямований демократичний характер.
- по-четверте, самостійність (автономність) політичних інститутів та їхня функціональна диференціація, яка збі-

льшує адаптаційні можливості політичної системи й продовжує суверенітет політичних інститутів, що у свою чергу, посилює їхні інтерактивні взаємозв'язки. Чим значніше диференціюється діяльність політичних інститутів, чим більше спеціалізовану соціальну потребу вони відображають та реалізують, зв'язно, тим збільшується їхній соціальний зв'язок, взаємозалежність та зростає системність всієї політичної інституційної системи.

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

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

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

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

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

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

6. З метою зміцнення орієнтації на результативність і відповідальність у системі влади як на рівні центрального держапарату, так і в окремих місцевих державних органах (міських та районних державних адміністрацій, їхніх управлінь, відділів тощо) варто негайно впровадити практику подання щорічних звітів про результати їх

діяльності, використання бюджетних коштів, забезпечення більш високої прозорості. Тут рівень прозорості в цілому повинен зростати завдяки більш широкому доступу громадськості до даних про результати діяльності інститутів влади.

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

Нарешті, треба зазначити як аксіому й те, що зміна інституційної системи є системним процесом. Системний аналіз спонукає по-новому глянути на зміст та перспективи кожного конкретного політичного інституту й на інституційну систему у цілому. При цьому особлива ува-

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

ЛІТЕРАТУРА

(REFERENCES TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Golovakha E., Panin I. Post-Soviet deinstitutionalization and the emergence of new social institutions in the Ukrainian society // *Sociology: Theory, Methods, Marketing*. - 2001. - № 4. - P.3-24;
2. Rostow D. Transition to Democracy: an attempt to the dynamic model // *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 (2012r.) 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/workpapers/2001/01-6.asp>). The Treasury/ Wellington;
5. Scott, Graham. 2001. Management in New Zealand: Lessons and Challenges ([http://www.nzbr.org.nz/dokuments/publications-2001/pudlic management.pdf](http://www.nzbr.org.nz/dokuments/publications-2001/pudlic%20management.pdf)). Wellington: New Zealand Business Roundtable;
6. Secretariat, Treasury Board. 2001. "Treasury Board Secretariat Organization". http://www.tbs-sct.gc.ca/www/strucdes_e.html. Access Date: July 21, 2001. Last Update: March 8, 2001;

Orlov S. Institutionalization of political life in Ukraine

Abstract. 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.

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

Орлов С.Ф. Институционализация политической жизни в Украине

Аннотация. В статье исследуются особенности институциональных 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.