

УДК 321.01+323.2(477)

ББК 04(4 УКР)

Леонід Бунецький

ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО УСТРОЮ ВЛАДИ ТА ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН ТРАНЗИТНИХ ДЕРЖАВ

(застосування сучасного досвіду розвинутих держав)

У статті виявляються деякі особливості трансформаційних процесів інституційного устрою влади та політичних відносин сучасних транзитних держав, України зокрема, резервів їх подальшого розвитку. Здійснено аналіз деяких проблем трансформації інститутів державної влади в Україні з позицій сучасного досвіду держав, що досягли цікавих результатів в умовах, близьких Україні. Запропоновані деякі прикладні аспекти трансформування інституційних основ політичних відносин і влади сучасного українського суспільства.

Ключові слова: влада, політичні відносини, політичні інститути, політична реформа, транзитна держава, інституційний устрій влади, модернізація державного управління.

Україна перебуває сьогодні в стадії транзитного переходу від посттоталітарного стану до політичного плюралізму й демократії та від державно-командної до приватновласницької ринкової економіки. Відповідно даний транзитний (перехідний) характер вносить істотні корективи в інституційні процеси утворення системи політичних відносин і влади. На перший погляд, створюється враження, що ситуація в цілому змінюється на краще. Але в дійсності вона практично залишається колишньою. Перед Україною як перед державою з відносно низьким рівнем інституційного устрою та політичною системою стоять практично ті ж проблеми, що й перед багатьма пострадянськими державами. Особливо складним завданням для України в цьому процесі сьогодні є трансформування інституційної структури влади та політичних відносин. Тут потрібні серйозні радикальні якісні перетворення.

Функціональність інститутів політичних відносин і влади втрачається з тієї причини, що учасниками процесів у них є не стільки самі громадяни як суб'єкти політики, скільки окремі їх "гідні" лідери, що саме й призводить до формалізації й омертвіння самоуправлінського буття суспільства. У таких умовах, як правило, не спрацьовують не тільки косметичні трансформації, але й навіть реформи самої радикальної властивості, оскільки вони охоплюють лише окремі, а то й зовнішні аспекти або процеси функціонування соціуму, залишаючи суттєве поза змінами, тим самим не спонукають до розвитку, а лише компенсують його відсутність і до того ж спричиняють істотні й безповоротні витрати. Вихід із цієї ситуації існує, він знайде-

ний досвідом багатьох розвинутих держав, застосування якого в Україні відповідно вимагає творчого мислення, фактичної зміни практикуючих традиційних підходів. Мова йде не стільки про децентралізацію й деконцентрацію політичних відносин та влади, скільки у визначенні та визнанні потреби їх нового інституційного устрою як відправної точки, складової частини політичної реформи.

Перша проблема, яку слід вирішити, полягає в з'ясуванні того, як і яким чином інститути влади й політичних відносин можуть адекватно реагувати, тобто відображати, охоплювати та відтворювати систему різноманітних інтересів суб'єктів політики, забезпечувати здатність їх до самоорганізації та самоврядування. Головним тут для влади, її окремих інститутів управління є 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 інститутів влади, управління та місцевого самоврядування.

Одним із наявних прикладів вирішення таких завдань, що стоять перед реформуванням інституційних основ політичних відносин і влади в умовах, близьких Україні, є досвід деяких розвинутих держав, який свідчить, що їх трансформація іноді приводять до появи **інноваційних структур**, що спонукають та

контролюють проведення таких реформ. Так, зокрема, доречним є досвід: **Канади**, де були створені, спеціальні оперативні виконавчі органи реформування; **Нідерландів** – сформованні автономні управлінські організації; **Австралії** – спеціальні виконавчі агентства тощо. З огляду на даний досвід **Україні** на цей час більш доцільно в реформуванні системи політичних відносин 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 скорочення та раціоналізацію саме інститутів виконавчої влади федерального рівня, створення гнучкого бюджетного законодавства, скорочення чисельності службовців. У **Німеччині** також на основі концепції “**Нова управлінська модель**” наголос був зроблений саме на залучення в інститути влади фахівців зі сторони, введення контрактної системи та приватизації на базі результатів більш гнучкого розподілу ресурсів. Варто відзначити, що інститути влади істотно просунулися шляхом здійснення таких реформ. У **Фінляндії** вдалося скоротити на 43% кількість службовців бюджетної сфери влади й зробити суттєві зміни в її інституційному устрої на макро- та мікрорівнях. Ця тенденція супроводжувалася делегуванням повноважень із прийняття управлінських рішень від галузевих міністерств і відомств до інститутів місцевого самоврядування, що й привело до очікуваного скорочення кількості службовців на рівні галузевих міністерств [1]. Тому вважаємо, 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 в центрі ефективних коаліцій, ділових взаємодій із недержавними організаціями.

Сьогодні в **Україні** в умовах кризи влади необхідно розробити у сфері її інституційного устрою ряд ефективних дійових заходів, які подані в “**Концепції реформування інституційного устрою державної влади і управлін-**

ня”, спрямованої на вирішення проблем, що виникли сьогодні в цій сфері відносин. Характер таких тактичних мір повинен продемонструвати цілеспрямованість, результативність інститутів влади саме в плані проведення стратегії такої реформи. Прикладом щодо цього є досвід **Південної Кореї**, де у відповідь на економічну кризу був сформований Комітет із реформи державної влади, до складу якого ввійшли 22 фахівці. Після публічного слухання й консультацій із представниками кожної галузі державної влади Комітет подав 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 в суспільстві [2]. У цьому зв’язку цікавим для **України** є досвід модернізації інституційної системи влади й управління **Великобританії**, яка в цьому процесі досягла значних результатів. Однією з ключових ідей державної програми “**Нове державне управління**” є установка, що чим більш автономні інститути політики від зовнішніх обмежень (мається на увазі центральних), тим більш реально й ефективно досягати результатів і краще можуть бути використані наявні ресурси в рамках проведення реформ. Базові питання, що прагнули вирішити реформатори у сфері державної влади, пов’язані, 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 вищестоящими, з подальшим проведенням парламентського чи громадського контролю. Здійснюється також стратегія інформаційного забезпечення модернізаційних процесів інституалізації системи влади, оцінки її діяльності та ефективності щодо поставлених раніше завдань [3]. Однак це ще не слід розглядати саме як децентралізацію чи деконцентрацію владних відносин, 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) усе-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 політичних відносин та влади, такого якісного стану й таких рис, які, *по-перше*, дозволили б весь їх потужний сукупний потенціал використати найбільш раціонально й продуктивно, а *по-друге*, спонукали б до творчого, конкурентного прояву самоуправлінських функцій громадян як суб'єктів політики. У цій частині цікавий для України той досвід **Британії**, коли інституційні структури влади, особливо 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 2000 року особливо акцентується увага саме на підвищенні ефективності діяльності всієї інституційної системи влади та відносин. У процесі їх модернізації за останні 6 років активно впроваджується принцип **“нетерплячого ставлення 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 [4]. Здається, такий принцип міг би стати ключовим і в реформуванні інституційного устрою влади й в Україні. До того ж варто врахувати й той факт, що всі форми оплати праці в системі влади (з 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 вверх, 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 відзначити, що деякі держави, наприклад **Польща**, **Угорщина**, **Бразилія** та інші з невисоким рівнем інституційності, у 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 в 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, що загальною тенденцією для транзитних держав (за умовами близьких Україні) із відносно низьким рівнем політичної інституційності, що здійснюють реформи у 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- й мікрорівнях, їхній субординації та підзвітності, стимулювання та розвитку ініціатив у сфері прийняття рішень. **Нідерланди**, як держава з відносно високим рівнем інституціоналізації в цьому напрямку, демонструє ряд ринкових рис, коли, наприклад, підвищення винагород і просування в державній службі в усе більшому ступені залежить саме від конкретних результатів роботи службовців. Відображенням такого процесу стало прийняття **Закону “Про загальне державне управління”**, відповідно до якого будь-які рішення інститутів влади можуть бути оскаржені в незалежному суді, а не за допомогою окремих процедур

оскарження офіційних рішень у спеціальних судах. Цей закон дав громадянам можливість на практиці боротися судовим чином проти будь-яких незаконних рішень влади. З цією метою 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 потенціалу, підготовці персоналу, проведення консультацій тощо, і ці принципи мали значення на всіх етапах проведення реформ. Інакше кажучи, дана проблема зумовлює актуальність реалізації потенціалу різного рівня інституційних структур влади й відносин. Тут дійсно потрібний системний підхід.

Третя проблема є більше проблемою інструментального характеру, що складається з певних процедурних методик, технологій тощо розроблених з урахуванням сучасного досвіду, які ефективно використовуються для забезпечення різноманіття й цілісності інституційного устрою політичних відносин і влади. З огляду на цю обставину виникає цілком закономірне питання: “Чому ж уряд багатьох держав, зіштовхуючись з аналогічними проблемами, як правило, знаходить різні технології реформування інституційного устрою системи політичних відносин, влади та управління?”. Здається, ці розбіжності можна пояснити такими головними причинами:

- по-перше, розбіжності між різними стратегіями реформування, зумовленими національними особливостями, що використовують держави;

- по-друге, зосередження акценту більшою мірою на проведенні ключових, базових завдань і мети реформування, у той час як деякі (уряди держав), опираючись на міцний фундамент уже наявних й апробованих досягнень, зосереджують увагу на вирішенні специфічних конкретних проблем;

- по-третє, обмежувальним фактором, зокрема в Україні, виступає централізована інституційна структура державної влади та управління, яка не в змозі продуктивно втягнути в процеси реформ суспільні сили, опозиційні інс-

титуту тощо, що значною мірою вдалося зробити деяким закордонним державам;

- по-четверте, інститути політики, їх лідери, що беруть участь у проведенні реформування політичної системи, її інституційної сприйнятливості, здатності до ефективного впровадження інновацій, діють непрагматично, без серйозного науково-дослідницького репрезентативного аналізу, моніторингу, системного обліку та аналізу умов.

Можна з упевненістю припустити, що сьогодні **Україна** повинна зосередити увагу на реалізації саме базових завдань реформ, які забезпечують досягнення мети та дотримання її завдань, насамперед у секторі державної влади та управління. Цікавий у цій частині досвід **Канади**, де між міністрами, заступниками та секретарем Таємної ради підписують контракти про досягнення конкретних результатів процесу реформ. 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, що заздалегідь поставлені канадським урядом цілі або ж вирішення проблем, пов'язаних із 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. Ужиті 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, мета якого полягала в тім, щоб визначити основні функції та обов'язки федерального уряду й розподілити ресурси між пріоритетними сферами для забезпечення високої ефективності й економічності інститутів влади. Комітет із посадових осіб під керівництвом секретаря таємної ради (секретаря

Кабінету Міністрів) розглядає доповіді кожного відомства щодо досягнення поставлених завдань [5].

Реформатори в проведенні реформ інституційної системи влади й політичних відносин у транзитних державах, Україні зокрема, сьогодні зіштовхуються із серйозними проблемами. Практика показує, що доводиться більшою мірою діяти винятково за обставинами та користуватися наявними можливостями. Саме така позиція і визначає сьогодні стратегію уряду України в проведенні таких реформ. Такий висновок передбачає ряд прикладних, негайних кроків, що базуються саме на науковому вивченні та творчому застосуванні сучасного апробованого передового досвіду реформування інституційного устрою влади й політичних відносин в Україні:

1. Реалізувати децентралізацію і децентрацію системи інституційного устрою влади та управління 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 й 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 із неурядовими організаціями, створення ефективних коаліцій.

2. Реалізувати перегляд пріоритету ролі міністерств та центральних відомств влади в 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 й дисципліни тощо опиралися на чіткі легітимні норми й принципи та міжнародні стандарти, їх легітимне закріплення в

діяльності влади на всіх рівнях, а не визначались фактором лише особистих зв'язків, кумівства тощо, завдяки чому 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 із фіксованим строком перебування на посаді, діяльність яких повинна періодично піддаватися аналізу й ревізії для визначення ефективної інституційної структури й кращих механізмів їх функціонування.

5. У сфері державної влади й управління необхідно практикувати принцип оплати саме за результатами діяльності, де весь персонал повинен найматися, просуватися службовими сходами й базуватися саме на принципах “оплати за результатом діяльності”, “нетерплячого ставлення до посередності” тощо.

6. З метою зміцнення орієнтації на результативність і відповідальність у сфері влади як на рівні центрального держапарату, так і в окремих місцевих державних органах варто негайно впроваджувати практику подання щорічних звітів про результати їх діяльності, 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 реформ інституційного устрою влади й політичних відносин є зміцнення системи стримань і противаг. Сюди варто включити розширення повноважень зовнішніх незалежних аудиторських відомств, що здійснюють контроль діяльності органів влади. Прикладом може служити досвід підвищення ролі фінансового управління, що інспектує діяльність уряду **Великобританії**, його місцевих органів влади, що вивчається незалежним аудитором, підлягає його інспектуванню.

У цілому аналіз трансформування інституційного устрою влади й політичних відносин в Україні дозволяє стверджувати, що цей процес не належить до розряду винятково особливих явищ. Наявність проблем, що стоять сьогодні перед реформаторами Украї-

ни, актуалізує необхідність вивчення творчого застосування сучасного передового досвіду, особливо тих країн, які зіштовхуються з подібними проблемами.

1. Murray Petrie, Webber Devid. 2001. "Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime" (<http://www.treasury.govt.nz/workinpapers/2001/01-6.asp>). The Treasury/ Wellington.
2. Graham Scott. 2001. Management in New Zealand: Lessons and Challenges // [http://www.nzbr.org.nz/documents/publications-2001/public management.pdf](http://www.nzbr.org.nz/documents/publications-2001/public%20management.pdf). Wellington: New Zealand Business Roundtable.

3. 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.

4. Dean Alan. 2001. The Organization and Management of Executive Departments. Washington, DC: National Academy of Public Administration. dos Santos, Luiz Albrto. Reforma Administrativa No Contexto Da Democracia. Brasilia: DIAP and Arko Advice Editorial.

5. World Bank. 2000. Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. Washington DC: World Bank.

L.BUNETSKY

TRANSFORMATION OF THE INSTITUTIONAL STRUCTURE OF POWER AND OF POLITICAL RELATIONS IN TRANSITIONAL STATES

(using the up-to-date experience of developed countries)

This article reveals some particularities of the transformation processes of the institutes of political relations and of authorities of the contemporary transitional society of Ukraine and the perspectives of their following development. This article analyses some problems of the transformation of the institutes of state authorities in Ukraine from the position of the up-to-date experience of developed countries which had obtained interesting results in conditions close to ours. The article also proposes some applied aspects of transformation of institutional system of political relations and authorities of the contemporary Ukrainian society.

Key words: authorities, political relations, political institutes, political reform, transitional states, the institute of power, modernization of the state government.

УДК 323.22/28

ББК 66.3(4/8)

Василь Землюк

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ СВІДОМОСТІ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА (1985 – 1991 рр.)

У даній статті розглянуто поняття й структуру політичної свідомості та політичної ідентичності українців і особливостей їх формування на прикладі складних і суперечливих процесів, які відбувались в українському суспільстві протягом 1985–1991 років.

Автор розглядає особливості масової політичної свідомості – політичні цінності й установки, феномени утопій і міфів, а також їх дуалізм і трансформації.

Ключові слова: політична свідомість, політична ідентичність, політичні процеси, кризові явища, українське суспільство, Україна.

У результаті поглиблення кризових явищ, стихійності суспільно-політичних процесів сьогодні Україна й українське суспільство продовжують перебувати в невизначеному стані. Продовжують точитися дискусії не тільки щодо стратегії та пріоритетів соціально-економічного розвитку, а й щодо принципів політичного устрою держави. Державотворення в значній мірі звелось до розбудови держави заради посткомуністичної влади.

Коріння й причини цього слід шукати не тільки в практиці "розбудови держави", але й у складних і суперечливих процесах, які відбувались в українському суспільстві протягом 1985–1991 років загалом і в політичній свідомості нас зокрема.

1. Поняття й структура політичної свідомості.

Політична свідомість – суб'єктивний вимір політики, який здійснюється на двох рівнях