

## ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МЕЖІ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

*Визначено інституціональні чинники, систему функціональної взаємодії центрів прийняття політичних рішень в українському суспільстві.*

**Ключові слова:** політичні рішення, політичний порядок, центри прийняття рішень, інституціональні межі.

Розвиток політичного процесу в Україні характеризується фундаментальними змінами, трансформацією владної системи, зміщеннями центрів ухвалення політичних рішень. Нестабільна ситуація в суспільстві, високий рівень протестних настроїв потребують оперативності та ефективності політичного управління. Тому важливо розкрити особливості та чинники, які впливають на процес прийняття рішень в політичній системі України, з'ясувати критерії підвищення їхньої ефективності.

Сутність та специфіка політичних рішень, проблема їхньої ефективності досліджується в працях відомих західних вчених У. Дженкінса, Дж. Кінгдома, Дж. Марча, В. Нормана, Дж. Ольсена, В. Парсонса, Р. Стенфілда, Т. Скокпол, Г. Саймона та ін. Механізми ухвалення та реалізації політичних рішень є предметом дослідження Т. Боднара, К. Гаджиєва, А. Дегтярьова, Б. Кухти, Я. П'єтрася, В. Тертички та ін. В той же час потребує подальшої наукової розробки проблема інституціонального контексту прийняття політичних рішень, ефективності функціонування владних центрів у цьому процесі.

Мета роботи — проаналізувати інституціональні чинники та визначити специфіку функціонування центрів прийняття політичних рішень в Україні.

Процес прийняття політичних рішень здійснюється в певних інституціональних межах. Політичні інститути створюють нормативно-правові та традиційно-культурні умови діяльності суб'єктів прийняття рішень. Як наголошують Дж. Марч та Дж. Олсен, оскільки політичні актори будують свою поведінку шляхом вибору різноманітних її варіантів, вони мають діяти, спираючись на реальні уявлення про альтернативи та їхні наслідки, пріоритетні інтереси та

стратегічні цілі, а останні саме і визначаються значною мірою інституціональним контекстом, в якому функціонують ці гравці [1].

Головним чинником прийняття політичних рішень в інституціональній концепції є формування певного інституціонального порядку. Визначено, що традиційна політична теорія розглядає проблему порядку або в ракурсі «політичного договору», що відбивається в конституціях та законах, або «морального обов'язку», частіше за все пов'язаного з релігійними настановами. Поза межами наукового дослідження залишаються два інших види порядку: порядок, заснований на розумі та раціональності, та порядок, що встановлюється шляхом «змагання та примусу» [2].

На думку авторів методології «нового» інституціоналізму, усі різновиди політичного порядку тісно пов'язані. Політичний порядок, відповідно до такого комплексного підходу, має розглядатися як спільна діяльність та спілкування людей, що ґрунтується на угодах та обов'язках, раціональності та цілеполянні, змагальності та конфлікті, та конкретизується в концептах історичного, темпорального, ендогенного, нормативного, демографічного та символічного порядків [3].

Однією з провідних характеристик сучасного політичного порядку прихильники інституціоналізму вважають відносну автономію держави та домінування внутрішніх механізмів організації. Одним з творців цієї моделі є професор Гарвардського університету Т. Скокпол, яка запропонувала досліджувати роль державних інститутів у процесі прийняття рішень на новій основі [4]. Виходячи з того що державні інститути у багатьох країнах демонструють здатність до стабільного існування, авторка робить такі висновки:

- публічна політика формується передусім державними чиновниками;
- політична діяльність і вироблення публічної політики відбувається в інституціональному просторі;
- вироблення політики часто є наслідком внутрішнього порядку денного державних інститутів, що приводить до певної автономії держави у прийнятті політичних рішень.

Тема автономії інститутів стосовно зовнішнього тиску й вимог є доволі актуальною. Т. Скокпол у своїх дослідженнях показує, що на відміну від марксистської ідеї держави як апарату панівного класу, ліберально-демократична держава має схильність до певної ізоляції від суспільних та економічних сил. При цьому ступінь автономності державних інститутів у питаннях процесу прийняття рішень визначається трьома головними обставинами: (а) міжнародними

позиціями держави, (б) відтворенням внутрішнього порядку, (в) сукупністю організаційних умов. Не відкидаючи економічних, соціальних та культурних чинників у прийняття рішень, Т. Скочпол все ж вважає, що інституціональний контекст прийняття рішень має провідне значення, що перетворює державну бюрократію на головного суб'єкта політичних рішень.

Як стверджує В.Парсонс, подальші дослідження публічної політики в США, Великій Британії, Нідерландах, Канаді, Франції, Німеччині та Японії знайшли своє узагальнення в працях Р. Вівера і Б. Рокмана. Ці автори наголошують, що інституціональний дизайн стимулює або, навпаки, стримує процес прийняття рішень, а також рівень розробки та здійснення державної політики, впливаючи на здатність державних органів здійснювати адекватний стратегічний вибір та досягати якісних політико-управлінських результатів. Разом з тим ці автори дещо уточнили тезу про визначну роль інституціональних структур в сфері прийняття рішень. Вони звернули увагу на:

- дискретний характер впливу інститутів на рівень державного управління;

- інституціональні умови можуть створювати як позитивний, так і негативний вплив на окремі параметри прийняття рішень;

- здатність до ефективного прийняття рішень може суттєво змінюватися навіть у межах однієї політичної системи;

- інституціональний вплив на державну політику визначається якістю прийнятих рішень;

- ефективність управління безпосередньо не пов'язана із парламентськими або президентськими типами процесу прийняття рішень;

- «розподілений» партійний контроль над діяльністю органів законодавчої та виконавчої влади ускладнює управлінський процес, особливо в плані формування пріоритетів державної політики;

- відмінності в електоральних нормах та моделях можуть мати для публічної політики не менше значення, ніж самі інститути управління;

- інституціональний устрій потребує обміну повноваженнями;

- уряди здатні долати інституціональні обмеження шляхом створення відповідних противаг [5, с. 208–209].

Таким чином, можна констатувати, що дослідження Р. Вівера та Б. Рокмана свідчить про наявність опосередкованого зв'язку між інституціональним устроєм та ефективністю державних рішень, який визначається умовами та проблемами країни, які можуть в свою чергу приводити до створення нових інституціональних структур.

Американський політолог Е. Остром запропонувала свою класифікацію інституціональних правил, за допомогою яких здійснюється агрегування індивідуальних дій у колективні рішення, розподіл суб'єктів за ролями та статусами, а також комунікації між акторами [6, с. 203–210]. Авторка стверджує, що між індивідуальним голосуванням громадянина та функціонуванням парламенту, прийняттям певних законопроектів не існує безпосередніх причинно-наслідкових зв'язків. Достатньо складними є також зворотні зв'язки, що визначають вплив парламентської діяльності та політичну участь. Щоб пояснити опосередкований характер взаємодії державних рішень та індивідуальної поведінки, Е. Остром виділяє три щільно пов'язані між собою рівні функціонування інститутів: операційний, колективного вибору та конституційний.

На операційному рівні певний державний орган формує власні відомчі рішення. На рівні колективного вибору приймаються законодавчі акти, що регулюють діяльність самих державних органів. На конституційному рівні створюються вищі норми функціонування усієї держави. Така структура визначає ієрархічний характер діяльності з прийняття політичних рішень, вищі центри створюють правила прийняття та реалізації рішень для підлеглих. При цьому пересічні громадяни діють в основному на нижчому операційному рівні, тоді як норми конституційного та колективного рівнів виступають для них у якості визначених низовими процедурами розпоряджень та вказівок.

В політичній системі України також існує ієрархія центрів прийняття політичних рішень. Важливість дослідження системи взаємодії між суб'єктами політичної діяльності в цьому контексті визначається комплексним характером процесу прийняття, політичних рішень, які є результатом співпраці інституціонального центру зі структурами впровадження політичних рішень, контрольними та моніторинговими установами, а також громадянами, від імені яких рішення ухвалюються та інтереси яких регулюють.

Політичне реформування, кардинальні зміни форми державного правління в Україні приводять до переформатування відносин між центрами прийняття найважливіших державних рішень та виникнення нових чинників впливу. Так, за результатами експертних висновків Українського незалежного центру політичних досліджень, протягом 2011 – 2012 років помітно зросла вага у процесі вироблення та ухвалення рішень Президента України та наближених до нього владних структур. Понад половини експертів відмітили підсилення

впливу непублічних кіл, чия роль у системі ухвалення рішень не визнається формальним публічним статусом [7, с. 5].

До подібних висновків приводить і аналіз результатів соціологічних досліджень Центру Разумкова, який дозволяє запропонувати таку ієрархію центрів прийняття політичних рішень в Україні.

#### Вплив політичних суб'єктів на вироблення державних рішень

Суб'єкт	Який суб'єкт здійснює найбільший вплив на вироблення державних рішень (% голосів респондентів)
Президент України	44,2
Уряд України	29,7
Верховна Рада України	27,9
Опозиційні сили	9,6
Місцева влада	5,1
Громадяни України	4,3
Українські громадські організації	4,0

(Підраховано за результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова [http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll\\_id=579](http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=579))

Таким чином, у системі вироблення та ухвалення рішень зменшилася політична автономія уряду як колективного органу публічної політики, та зросла його залежність від персональної волі глави держави.

Ще більш віддаленим від центру ухвалення рішень називають політологи нинішній парламент. В результаті втрати чіткого партійно-фракційного структурування парламент суттєво зменшив свою самостійність. Усі експерти (100 %) відзначили небувало підлеглу роль Верховної Ради як політичного органу держави за останній період, вказавши на президентську команду як на центр ухвалення остаточних політичних рішень. Такий розподіл політичної ваги вказує на її концентрацію в руках Президента та інституту президентства в цілому [8, с. 6].

Ця тенденція лише підкріплюється зниженням ролі опозиційних сил в процесі прийняття законодавчих рішень. Як відомо, демократична практика потребує активної участі опозиції у законодавчому процесі, оскільки поправки опозиції та альтернативні законопроекти можуть сприяти покращанню якості законотворчої діяльності більшості, підвищують рівень представництва, контролюють діяльність більшості.

Як свідчать результати досліджень Центру Разумкова, у Верховній Раді України V і VI скликань ступінь врахування більшістю законодавчих ініціатив меншості зумовлювався насамперед характером відносин між опозицією і владою у певний проміжок часу, а також ситуативними домовленостями між владою та певними складовими опозиції. Зокрема, у Верховній Раді V скликання навіть у період гострого політичного протистояння (березень 2007 р.) законодавчі ініціативи опозиції мали досить високий рівень підтримки коаліцією. Аналогічна ситуація існувала й у Верховній Раді VI скликання до президентських виборів 2010р. Зокрема, за даними Фондації «Відкрите суспільство», протягом січня-грудня 2009 р. (існування Коаліції демократичних сил) коаліція ініціювала 35 законопроектів, з яких було прийнято лише один, в той час як від опозиції було зареєстровано 78 законопроектів, з яких підтримано — 13. Хоча за загальною кількістю підтриманих законодавчих ініціатив коаліція випередила опозицію (за рахунок постанов, яких було підтримано 174 з 318).

Принципове змінення участі опозиції у законотворчому процесі відбулося після обрання В. Януковича Президентом і створення парламентської більшості «Стабільність і реформи». Значно зріс відсоток схвалення проектів, ініційованих фракціями більшості (насамперед Партії регіонів), зменшився — ініційованих опозиційними фракціями. За оцінкою заступника Голови Верховної Ради М. Томенка, зробленою у червні 2010 р., у Парламенті виробилася практика, коли опозиція «...не має жодної можливості дієво впливати на законодавчий процес, при цьому не голосуються навіть ті законопроекти, що не викликають застережень фахівців у відповідних галузях». За підрахунками народного депутата України А.Яценюка, якщо в період його перебування на посаді Голови Верховної Ради України (листопад 2007 р. – листопад 2008 р.) із 300 законопроектів, внесених опозиційними фракціями (Партія регіонів і КПУ), було підтримано близько 50, то станом на 12 січня 2011 р. з 500 законопроектів, внесених «новою» опозицією (фракції БЮТ і НУНС), — лише 13 [9, с. 32].

Виключення опозиції з процесу прийняття рішень в українському парламенті виявилось також у відстороненні її від формуванні порядку денного пленарних засідань у визначений день (по середах). Наприклад, 2 червня 2010р. парламентська більшість відмовила БЮТ у внесенні для обговорення у сесійній залі низки законопроектів щодо введення податкових канікул для малого та середнього бізнесу тощо. Права опозиції у законодавчому процесі порушувалися також через

ігнорування більшістю висновків профільних комітетів під час розгляду важливих законопроектів, якщо ці висновки відбивали точку зору опозиції [10, с. 33].

Недотримання парламентських процедур є фактором слабкої прогнозованості рішень. Законотворення значною мірою має ситуативний характер, що зумовлено падінням ролі парламенту як виробника політичних рішень. Сам парламент не відіграє ролі виразника ідеології реформ, а лише виконує роль формальної легітимації проектів рішень, внесених урядом чи Президентом. Політична несамостійність парламенту нерідко призводить до ускладнення прогнозу змісту рішень, а процедури розгляду рішень не завжди відповідають законодавчим регламентним приписам.

Негативним показником впливу провідних політичних інститутів на процес прийняття рішень стало також зниження якісного зв'язку прийнятих рішень з програмними цілями та завданнями політичних сил. Так, 95 % опитаних Українським незалежним центром політичних досліджень експертів у період з 30 травня по 6 червня 2011 року відзначили, що рішення органів влади мало пов'язані з президентською Програмою реформ від 3 червня 2010 року «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Основні зусилля, вказують опитані, владна команда докладає в сегменті фактичного або законодавчого забезпечення власних бізнес-інтересів (100 % респондентів) та (або) бізнес-інтересів кіл підтримки (90,5 % опитаних) [11, с. 8–9].

Опитані більшою мірою стверджують, що у процесі вироблення та ухвалення рішень неpubлічні впливи на зміст рішень переважають публічні процедури (66,6 %), і що переважно зміст рішень визначають ті, хто їх ухвалює, і зміст рішень відповідає інтересам ухвалювачів (85,7 %).

Експерти вбачають брак процедур, пов'язаних із обґрунтуванням проектів рішень та оцінкою їх наслідків (71,4 %). Яскравим прикладом підтвердження цієї тези стала ситуація зарегульованості податкової звітності для фізичних осіб підприємців, яка щомісячно вимагалася відповідно до Податкового кодексу, ухваленого 2 грудня 2010 року, і спричиняла зайві незручності для осіб, в яких немає найнятих працівників.

Підтверджують тезу про неналежне обґрунтування рішень часті поправки до ухвалених державних документів. Зокрема, до Податкового кодексу, зміст і сталість якого суттєвим чином впливають на діловий клімат у державі, вносяться зміни упродовж поточного бюджетного року, що ставить під сумнів принцип стабільності податкової системи.

Близько половини експертів формують думку про зміст майбутнього рішення з побічних джерел, публікацій у пресі, обмовок представників влади (52 %). Відзначається неналежне дотримання процедур ухвалення рішень (85,7%) і водночас — конкурентність центрів впливу за зміст рішення, через що, вказують респонденти, не завжди можливо передбачити остаточний зміст рішення (80,9 %).

Оцінка процедур розробки та ухвалення політичних (державних) рішень є вкрай важливим етапом передбачень державного курсу, його виваженості, послідовності та міри політичного консенсусу. Так, наприклад, у 2011 році Україна продемонструвала недостатню послідовність у забезпеченні проголошеного курсу на євроінтеграцію, що свідчить про низький рівень консенсусу владних груп з цього питання та низьку прогностичну базу.

Наразі не всі проекти рішень завчасно оприлюднюються, процедури обговорення не дотримуються. 43 % респондентів вказують, що зміст рішень складно передбачити. Навіть якщо зміст проектів рішень відомий, наявність багатьох центрів впливу не дозволяє передбачати остаточний зміст рішення (35 %) [12, с. 7–10].

Таким чином, проведене дослідження підтвердило наявність взаємозв'язку між інституціональним устроєм та ефективністю державних рішень в Україні. Наведені теоретичні висновки та емпіричні дані дозволяють констатувати, що в Україні сформувалася тенденція до монополізації політичного поля представниками домінуючих політичних груп, зниження публічності в ухваленні рішень, відчуження від процесу прийняття політичних рішень не лише громадянського суспільства, але й багатьох інституціональних владних центрів. Персоніфікація процесу формування державної політики призводить до таких негативних наслідків, як зниження легітимності політичних рішень та ефективності їхньої реалізації, підвищення рівня конфліктності в суспільстві, непрогнозованості та непередбачуваності розвитку політичного процесу.

Зміна цієї негативної тенденції залежить від рівня відкритості обговорення та прийняття найважливіших аспектів політичного курсу держави. Центри ухвалення рішень мусять більше враховувати інтереси тих адресних груп, діяльність яких регулюється відповідними рішеннями, та здійснювати належну експертизу потенційних наслідків впровадження певної політики.

### Література

1. Див. : March J. G. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life / J. G. March, J. P. Olsen // American Political Science Review, 1984. — С. 49–734.



2. Там само.
3. Див. : March J. Institutional Perspectives on Political Institutions / J. March, J. Olsen. — Governance, 1996 a. — vol. 9. — № 3.
4. Див. : Skockpol T. Bringing the state back in strategies of analysis in current research / T. Skockpol. — in Evans et al (ads), 1985.
5. Див. : Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії та практики аналізу політики ; пер. з англ. — К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. — 549 с.
6. Там само.
7. Політичні ризики і політична стабільність в Україні. Документ УНЦПД з оцінювання глибини політичних ризиків. Випуск 9: Політичне посилення інституту президентства. Законодавче та економічне забезпечення інтересів владних груп. 20 січня 2012 року — К. : УНЦПД, 2012. — 15 с.
8. Там само.
9. Відносини влади та опозиції: 2005-2011рр. // Національна безпека та оборона. — 2011. — № 7–8. — С. 32–43.
10. Там само.
11. Основні чинники розвитку політичного процесу в Україні в 2012 році. Матеріали даних опитувань експертів з питань політичного процесу. — К. : УНЦПД, 2012. — 14с.
12. Політичні ризики і політична стабільність в Україні. Документ УНЦПД з оцінювання глибини політичних ризиків. — Випуск 8 : Ризики домінування не модернізованої влади: клієнтелізм і корупційні відносини та високий рівень суб'єктивного фактора. 18 червня 2011 року — К. : УНЦПД, 2011. — 18с.

*Определены институциональные факторы, система функционального взаимодействия центров принятия решений в украинском обществе.*

**Ключевые слова:** *политические решения, политический порядок, центры принятия решений, институциональные границы.*

*Institutional factors, system of functional interaction of the centers of decision-making in the Ukrainian society are defined.*

**Key words:** *political decisions, political order, decision-making centers, institutional borders.*

**Новакова Олена Вікторівна** — професор кафедри політології та міжнародних відносин Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, доктор політичних наук.

Рецензент: проф. Зеленько Г. І.