

## ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ, РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПОТРЕБИ

*Розглядаються особливості процесу інституціональних трансформацій в Україні, причини впливовості неформальних інститутів та слабкої інституціоналізації трансплантованих демократичних політичних інститутів, а також окреслюються деякі способи посилення інституціональної системи, які мають бути враховані під час планування законодавчих реформ.*

**Ключові слова:** політичний інститут, інституціональні трансформації, неформальні норми, інституціональний імпорт.

Рыбий О. В.

## ТРАНСФОРМАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ, РЕЗУЛЬТАТЫ И ПОТРЕБНОСТИ

*Рассматриваются особенности процесса институциональных трансформаций в Украине, причины влияния неформальных институтов и слабой институционализации трансплантированных демократических политических институтов, а также предлагаются некоторые способы усиления институциональной системы, которые должны быть учтены во время планирования законодательных реформ.*

**Ключевые слова:** политический институт, институциональные трансформации, неформальные нормы, институциональный импорт.

Rybiy O.

## TRANSFORMATION OF POLITICAL INSTITUTIONS IN UKRAINE: PROBLEMS, RESULTS AND DEMANDS

*This article discusses the peculiarities of the process of institutional transformation in Ukraine, the reasons of weak institutionalization of transplanted democratic political institutions as well as informal political institutions' strong influence on ukrainian political system. Analysis of aforementioned issues allows to outline some ways for strengthening of institutional system that should be taken into account when planning legislative reforms.*

**Key words:** political institution, institutional transformation, informal norms, institutional import.

З поширенням практики інституціонального імпорту в країнах Латинської Америки, колишнього Радянського Союзу та, зокрема, в Україні, у законодавців з'явилася можливість залучити великі масиви теоретичних напрацювань щодо інститутів до проектування у перехідних суспільствах бажаних інституціональних форм. У свою чергу масштабні реформи надали науковцям-інституціоналістам унікальну можливість на власні очі спостерігати у своєрідній „лабораторії” пересадку соціально-економічних інститутів на інституціональний ґрунт держав з іншими культурними, соціально-політичними

практиками [1, с.42]. Цікаво, що дослідження особливостей демократичного транзиту на пострадянському просторі спочатку проводилися здебільшого західними науковцями (дослідження У. Бекера, Б. Вейнгаста, П. ДіМаджіо, В. Пауела, Б. Пітерса, Б. Ротстайна, Г. Хелмке), однак згодом ця проблематика стала однією з центральних у дослідженнях представників суспільних наук у колишніх радянських республіках – С. Айвазової, О. Белокрилової, В. Вольчика, Є. Головахи, С. Кірдіної, Г. Клейнера, В. Лапкіна, В. Лесних, П. Панова, В. Пантіна, С. Патрушева, В. Полохала, В. Полтеровича тощо.

Метою статті є пошук відповіді на питання, чому 20-літній досвід політико-режимних перетворень в Україні не

уповільнив трансформаційні процеси, які постійно тривають або ж наново стартують в основних українських політичних інститутах. Як згубний наслідок вищезазначеного, жоден з основних владних інститутів в Україні не є достатньою мірою інституціоналізованим, більш того, політична система досі перебуває на стадії становлення. Так, історію трансформацій інституту президентства можна описати як боротьбу за збереження або здобуття додаткових повноважень і привілеїв, яка тягне за собою перманентні коригування українського законодавства, зокрема у частині повноважень президента. У свою чергу, зберігається тенденція до зміни основоположних виборчих „правил гри” орієнтовно через кожні вісім років, причому виборча система досі не є остаточно встановленою. Відзначимо, що відсутність обґрунтування доцільності того або інакшого її типу та стратегічного розуміння мети, якій би слугувала обрана конфігурація механізму виборів, призводить до неусталеності партійної системи, несформованості стабільних електоральних уподобань, формування іміджу нестабільної політичної системи серед країн світу тощо. У контексті зазначеного, постає інша проблема, деякі аспекти вирішення якої окреслюються у статті, – як забезпечити в Україні такі режимні, правові, інституціональні, зрештою, ціннісні трансформації, щоб у підсумку вони привели до стійкого результату – стабільності основних державних норм, взаємодій та інститутів, які б укорінилися в політичній системі та отримали суспільне схвалення, інкрементально еволюціонували та крок за кроком нарощували ресурс ефективності.

Загалом, отриманий у результаті досліджень пострадянських парадоксів науковий досвід продемонстрував величезне значення соціальних інститутів для політики та економіки: виявилось, що нові формальні інститути вступають у своєрідні взаємодії з глибоко укоріненими суспільними нормами та цінностями, а, отже, недостатньо запровадити певний тип „імпортваного” законодавства [1, с.62], щоб уникнути непрогнозованих інституціональних вироджень та мутацій. Неспроможність адекватно описати та дослідити конкретні випадки інституціонального будівництва за допомогою попередніх розробок, змусила неоінституціоналістів внести до порядку денного питання, чому країни, що розвиваються, виявляються такими резистентними до встановлення верховенства права та запровадження „добрих” способів урядування [2].

Як стверджує Д. Норт, стрибкоподібні зміни інститутів неможливі, навіть якщо йдеться про раптові революційні новації: „хоча офіційні правила можуть змінитися за одну ніч унаслідок політичних або юридичних рішень, неофіційні обмеження, пов’язані зі звичаями, традиціями та кодексами поведінки, набагато менше піддаються впливу цілеспрямованої політики” [3, с. 15]. Справедливість зазначеної тези класика неоінституціоналізму на практиці була підтверджена неодноразово, зокрема й у випадку з Україною. Так, український варіант демократизації можна віднести до «процедурного» сценарію, за якого відбулося неспівпадіння темпів трансформації інституціональної системи, з одного боку, та цінностей та уподобань громадян – з іншого [4].

Найбільш ймовірно, що українське суспільство, яке гостро потребувало змін на етапі становлення української держави, не було готове до них за низкою різнопланових параметрів. Дж. Йохансен переконаний, що у контексті сприйняття та легітимності інститутів у свідомості населення та владних суб’єктів, варто говорити про рівень так званої нормативної та когнітивної відкритості чи закритості суспільств. Чим більш закритою є нормативна система, тим більше в своєму розвитку вона орієнтується на саму себе, не зазнаючи критичного осмислення та порівняння з іншими світовими політичними системами з боку суспільства [5, с.20]. Наслідки ізоляваності від демократичної спільноти та капіталістичного суспільства, особливостей політичної та громадянської культури в Україні можна спостерігати й досі.

У той час, як Польщу, Чехію, Словаччину, країни Балтії та інші країни колишнього соціалістичного табору можна позначити як такі, що розвиваються у контексті загальноєвропейських цінностей і більше не можуть бути позначені як „постсоціалістичні”, Україна не змінила формат свого суспільно-політичного дискурсу та досі існує у системі координат радянських цінностей і практик. Належне функціонування закріплених у законодавстві ринкових принципів та економічних інститутів західного зразка гальмує неготовність, небажання значної частини населення України слідувати їхнім правилам. Так, у 2002-2004 рр. більшість опитуваних респондентів (45,5-46,4%) вважала, що треба поєднати державне управління і ринкові методи, причому прихильників повернення до жорсткої планової економіки на основі повного

державного обліку й контролю було приблизно у п'ять разів більше (29,3-31,6%), аніж прибічників ліберального принципу мінімізації участі держави у ринковому функціонуванні (4,9-6,5%) [6, с.11]. Окрім того, навіть за 13 років незалежності прихильники соціалізму (25,2% у 2004 р.) стабільно переважали прихильників капіталізму (11,7% у 2004 р.) приблизно удвоє, а динаміка прихильності до комуністичної та соціалістичної ідеологій за роки незалежності переважно увесь час демонструвала тенденцію до зростання.

Отже, не варто приписувати помилки становлення інституціональної системи України винятково залученим до цього процесу владним дійовим особам. Дійсно, останні припустилися низки вагомих прорахунків на етапі інституціоналізації політичної системи. По-перше, під час запровадження нових, демократичних інститутів не було взято до уваги модернізаційний потенціал концепції вирошування інститутів як цілеспрямованої стратегії ефективних інституціональних змін. Ті інститути, що були трансплантовані, штучно приживлені в Україні, не пройшли природних етапів процесу інституціоналізації за схемою „масові дії та взаємодії – неінституціоналізовані практики – інституціоналізовані практики – комплекс взаємозалежних практик – інститут” [7, с.20]. А отже, для ефективного їхнього приживлення у суспільстві та подальшого відтворення необхідним є проведення процесу „хабітуалізації” – відтворення певної часто повторюваної дії з її подальшим перетворенням на зразок, що, в свою чергу, має функцію спрямування та спеціалізації діяльності індивідів [8].

По-друге, українськими високопосадовцями не було забезпечено втілення у дію найбільш суттєвих принципів належного функціонування політичних інститутів (прозорість, підзвітність, здатність до реагування, орієнтація на суспільний консенсус, результативність, ефективність тощо), як координаційних механізмів, що покликані в першу чергу слугувати узгодженню інтересів та розв'язанню протиріч у суспільстві, а не перетворюватися на інструменти політичного впливу і розподілу економічних привілеїв.

Проте не можна відкидати й факт того, що демократичні процедури мають відбуватися на всіх рівнях суспільного життя: їхня успішність перебуває у залежності як від втілення принципу „політична демократія додатково потребує економічної демократії” [9, с. 137], так і від

вагомих зрушень у свідомості індивідів. Саме тому можна стверджувати, що становлення „правильних”, „справедливих” інститутів має відбуватися у синхронізації з відповідними процесами у суміжних сферах, зокрема – в економічній і культурній.

Дійсно, мотивом до, як приклад, гальмування реформ в переважній більшості випадків виступає раціональний інтерес не тільки владних суб'єктів, а й окремих громадян. Так, якщо індивіди, – суб'єкти зміни мікрорівня, – на підтримку попереднього стилю життя в нових умовах стали витрачати більше зусиль, то, як правило, вони будуть схильні оцінити нові інституціональні правила та обмеження як несприятливі та нелегітимні [7, с.33]. Як наслідок, успішне здійснення інституціональних реформ та їхня подальша доля великою мірою залежить від того, чи розуміють індивіди їхнє призначення, сутність і механізми функціонування. Один із фундаторів нового інституціоналізму економіст Р. Коуз зазначав, що індивіди потребують саме тих інститутів, які вони здатні зрозуміти і з якими у них є досвід роботи [10, с.26]. Таким чином, має сенс стверджувати про існування тісного взаємозв'язку між культурою та інституціональною структурою, який може слугувати поясненням несприйняття ефективних західних інститутів в інших суспільствах [11, с.912]. У свою чергу, введення в аналіз трансформаційних процесів категорії соціального капіталу (громадянської культури) дозволить прослідкувати її вплив на всі процеси інституціонального становлення [12, с.98-99].

Що стосується особливостей модернізації політичної системи України, то у загальних рисах її можна розглядати як процес імітації, під час якого відбувалася широкомасштабна адаптація до світового контексту та наслідування вже апробованих, успішних моделей провадження політичного функціонування. Однак про продумане, цілеспрямоване налагодження ефективних способів функціонування та вмонтування у загальну інституціональну систему окремо кожного з основних політичних інститутів не йшлося, новостворені інститути перебували швидше у пошуках способів забезпечення власної легітимності, розподілу ресурсів і повноважень.

Ми можемо спостерігати численні наслідки непродуманого імпортування інститутів, здійсненого на території держав колишнього Радянського Союзу. Трансплантовані інститути погано прижилися на пострадянському, у тому числі російському,

просторі та, як наслідок, були відкинуті суспільством, або ж сильно мутували [13, с.408-409]. Спотворений процес інституціонального імпорту виражався у запозиченні фрагментів інституціональних структур, в результаті чого сформувалися численні так звані „квaziінститути”, які здатні до виконання обмеженого переліку функцій та схожі, за словами Г. Клейнера, швидше на „протези”, ніж „трансплантати” [13, с.13]. Окрім того, стан інституціональних систем пострадянських країн досі характеризується одночасним існуванням двох „інституціональних світів” – нових інститутів, впроваджених за світовими зразками, та застарілих попередніх інститутів, які формально були ліквідовані, але владні органи продовжують дотримуватися та відтворювати їхні практики. Як приклад, 30% актів законодавчої та виконавчої влади, прийнятих у регіонах, суперечать Конституції Російської Федерації [7, с.18].

Однак варто зважати й на те, що інституціональна трансплантація не має розглядатися винятково у зв'язку з негативними наслідками. Щодо низки випадків має сенс зробити вибір на користь радше „трансплантованого”, штучно вживленого в політичну систему інституту, ніж надати безумовну перевагу традиційній інституції або покладатися на позитивні результати спонтанного інститутотворення. Як приклад можна навести український досвід формування інституту президентства, коли парламентарі зробили вибір на користь обережної доцільності – напівпрезидентської форми правління, обмеживши таким чином традиційно потужні повноваження керівника держави. У цьому контексті переконливо звучать слова депутата Верховної Ради Української СРСР дванадцятого скликання О. Білоусенка: „в умовах, коли демократія ще не народилася, а її державні структури тільки визначаються пунктиром, введення президентського правління створить реальну можливість узурпації влади” [14]. Проте такий підхід цілераціонального будівництва, як показує практика, здебільшого спирається не на аналіз переваг і недоліків інституціонального контексту, як мало би бути, а залишає за політичними акторами право прораховувати свої інтереси та діяти згідно з ними „у вакуумі” [15, с.1240].

Що стосується особливостей процесу інституціональних трансформацій в Україні, то з позицій концепції залежності від шляху розвитку можна стверджувати, що період „жорсткої залежності” авторитарного правління радянських часів змінився сучасним етапом стратегічної невизначе-

ності та несистематичності ключових взаємодій. Нездатність первісно закласти у законодавстві непорушні базові принципи розподілу повноважень, урядування та проведення основних демократичних процедур призвела до перманентного коригування законодавства, як з метою локального „латання дірок”, так і задля посилення політичних позицій уповноважених суб'єктів. Переважно невмотивована та непередбачувана зміна суспільно-політичних „правил гри” призводить до ситуації, коли населення України постійно відчуває себе у „перехідному періоді”, що перетворився на норму.

Наголосимо, що логіка розвитку українських інститутів здебільшого не простежується у контексті розв'язання суспільних завдань, яким вони покликані слугувати. Натомість значний пояснювальний потенціал мають дослідження політичних інститутів та інституціональної зміни у термінах балансу влади та розподілу владних повноважень. Іншими словами, коригування інституціональних правил в Україні є здебільшого результатами раундів певних виборів і рішень щодо структур і правил, аніж наслідками реалізації конкретних модернізаційних програм. Як наслідок, ми можемо спостерігати порушення здатності адекватно передавати запити суспільної думки до політичних інститутів – від „замовників” до „виконавців” політики, що невідворотно призводить до соціальних і політичних потрясінь [16, с.103].

Що стосується застосування механізмів прискорення інституціонального розвитку на практиці, то ми можемо спостерігати, як прагнення колишніх радянських республік до перейняття досвіду, уніфікації з уже існуючими демократичними інститутами країн Заходу не знищило попередні традиційні типи організації політичного життя, які натомість перемістили свою діяльність в „тіньову” сферу. Використання практик інституціонального ізоморфізму, трансплантації та проектування для реформування політичних систем країн пострадянського простору зрештою призвело до непередбачуваних наслідків, дослідження причин яких становить сьогодні один із найважливіших елементів дослідницької парадигми пострадянських і зарубіжних інституціоналістів. У свою чергу, неформальна система політичного обміну, яка склалася в Україні, обслуговуючи приватні інтереси в обхід формальних настанов, стала критичною для ефективного функціонування та стабільності

політичних інститутів. Унаслідок цього, мережу українських інститутів можна позначити як сукупність малоефективних та слабо інституціоналізованих формальних інститутів, на тлі яких виникають зловживання владою.

Має сенс стверджувати, що під час інституціонального будівництва варто виходити з розширеного тлумачення інституту – замало трактувати його лише як сукупність кодифікованих норм, законів і правил організації політичного життя, потребує врахування низка неформальних, ірраціональних, культурних і ментальних факторів, індивідуальні мотиви та преференції тощо. На користь цього свідчить той факт, що вироблені науковцями певні „загальні” закони та рекомендації щодо інституціонального дизайну здебільшого не продемонстрували свою продуктивність на практиці. Виявилося, що „неуспішним” державам та економікам потрібно дещо більше, ніж використання чужого досвіду, а у формулі „оптимального” та ефективного інституту наявні латентні, приховані змінні, які справляють значний вплив на результати інституціонального будівництва.

Зважаючи на визначальну роль у справі спрямування інституціонального розвитку вимог і впливів інституціонального середовища, всі складові інституціональної системи характеризуються високим ступенем взаємозалежності, зміна однієї з них спричиняє суміжні трансформації. Отже, саме тому під час обрання шляху докорінного реформування політичної системи, ревізії та модернізації мусять піддатися й інші групи інститутів – правові, економічні, соціальні, – як на правовому рівні, так і у неформальному нормативному вимірі, який відповідає за формування політичної культури, демократичних стандартів та практик тощо.

Перспективою для подальших модернізацій політичних інститутів в Україні може слугувати реформування внутрішніх контрольних функцій інститутів, спрямовані на налагодження деперсоніфікованої, цілераціональної діяльності. Остання отримує змогу конкурувати з розгалуженою мережею неформальних практик і домовленостей шляхом створення таких умов, у першу чергу законодавчих, за яких небажані форми неформальної взаємодії втрачуть підтримку, визнання та, найголовніше, свою ефективність у вирішенні нагальних питань. Як наслідок, процес керованого інституціонального будівництва повинен проходити з урахуванням наявних у інституціональній

системі базових елементів неформального спілкування між мікросуб’єктами влади. У такому разі нові інститути можуть отримати шанс не тільки закріпитися в інституціональному середовищі та отримати підтримку з боку суспільства, але й успішно протистояти деструктивним неформальним нормам та взаємодіям.

На додаток слід відзначити, що першочергове значення для проведення ефективного імпортування будь-якого інституту має якість тих владних органів, які опікуються реформуванням та його впровадженням. Так, економісти визнають, що вдосконалення роботи державного апарату є необхідною початковою умовою для реформування економічної системи та подальшого розвитку ринкової економіки [17, с.34-35]. Неефективний бюрократичний апарат, протидія владних угруповань, відсутність інформаційної підтримки та стратегії популяризації реформ – це ті проблеми української держави, які здатні нівелювати позитивний ефект найбільш продуманих інноваційних заходів. Отже, вдосконалення інституціональної системи України має починатися найперше з політичних органів, які відповідальні за законодавче закріплення та створення механізмів дотримання ефективних норм і правил, якісного підґрунтя для впровадження принципів „належного урядування” (good governance). У підсумку, ініціювання обґрунтованих і комплексних заходів „остаточного” реформування має шанс довести до логічного кінця – закінчення „трансформаційного періоду”, що так невиправдано затягнувся.

Отже, Україна, як один із учасників „польового експерименту” з інституціональних трансформацій, за 20 років незалежності надала науковцям достатньо як приводів для перевірки інституціональних теорій на наукову спроможність, так і інформації для роздумів. Варто зазначити, що найбільш перспективними напрямками досліджень у цьому напрямі є пошук відповідей на питання щодо того, чи є взагалі в Україні належним чином вкорінені (інституціоналізовані) політичні інститути та за якими критеріями можна дослідити їхню якість, як применшити деструктивний вплив мережі неформальних норм на політичну систему, як подолати „фасадність” демократичних практик і забезпечити дотримання (та прийняття, схвалення суспільством) новозапроваджених „західним зразком” інституціональних „правил гри” в політиці тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сухарев М. Социальные антиинституты / М. В. Сухарев // Экономическая социология : электронный журнал. – 2004. – Т. 5, № 5. – С. 63-73.
2. Weingast B. Why Developing Countries Prove So Resistant to the Rule of Law [Электронный ресурс] / Barry R. Weingast. – Dec. 2008. – 40 p. – Режим доступа : <http://politicalscience.stanford.edu/faculty/weingast/WeingastROL.pdf>.
3. Норт Д. Институції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
4. Хорошилов О. Український варіант демократизації. Психологічні особливості процедурного сценарію [Електронний ресурс] / О. Хорошилов // Політичний менеджмент. – 2005. – №1. – С. 52–57. – Режим доступа : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=36&c=662>.
5. Johannessen J.-A. Explaining institutional change: aspects of an innovation in the new institutional economy / J.-A. Johannessen // Kybernetes. – 2008. – Vol. 37, Iss. 1. – P. 20-35.
6. Українське суспільство 1994–2004: соціологічний моніторинг / [за ред. Н. Паніної]. – К. : Заповіт, 2004. – 64 с.
7. Шабанова М. О некоторых преимуществах интеграции экономического и социологического анализа институциональных изменений. Статья 1: Институты, практики, роли [Электронный ресурс] / М. А. Шабанова // Экономическая социология : электронный журнал. – 2006. – Т. 7, № 4. – С. 11–26. – Режим доступа: [http://ecsoc.msses.ru/data/868/587/1234/ecsoc\\_t7\\_n4.pdf](http://ecsoc.msses.ru/data/868/587/1234/ecsoc_t7_n4.pdf).
8. Бергер П. Социальное конструирование реальности [Электронный ресурс] / П. Бергер, Т. Лукман. – 2001. – Режим доступа: [http://www.people.nnov.ru/volkov/social\\_psychology/berger\\_p\\_luckmann\\_t](http://www.people.nnov.ru/volkov/social_psychology/berger_p_luckmann_t)
9. Сарторі Д. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів / Д. Сарторі. – К.: АртЕк, 2005. – 212 с.
10. Вольчик В. Природа и причины качества экономических институтов / В. В. Вольчик, С. В. Ракша // Научные труды ДОННТУ. Серия : экономическая. – 2007. – Вып. 31-1. – С. 25-31.
11. Greif A. Cultural Beliefs and the Organization of Society : A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies / A.Greif // The Journal of Political Economy. – Oct. 1994. – Vol. 102, Iss. 5. – P. 912-950.
12. Полтерович В. М. Политическая культура и трансформационный спад / В. М. Полтерович // Экономика и математические методы. – 2002. – Т. 38. – № 4. – С. 95-103.
13. Клейнер Г. Институциональные изменения : проектирование, селекция или протезирование? / Г. Б. Клейнер // Постсоветский институционализм / [под ред. Р.М. Нуреева, В.В. Дементьева]. – Донецк „Каштан”, 2005. – С. 408-433.
14. Третя сесія Верховної Ради Української СРСР дванадцятого скликання [Електронний ресурс] // Тексти невіголошених виступів : засідання 15 травня 1991р. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua/zakon/sk11/BUL16/35.htm>
15. Searing D. Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism / D. D. Searing // The American Political Science Review. – Dec 1991. – Vol.85, No. 4. – P. 1239-1260.
16. Лапкин В. Общественное мнение и изменение политических институтов в России и на Западе / В. В. Лапкин, В. И. Пантин // Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна : ООО „Феникс+”, 2001. – 478 с.
17. Полтерович В. Трансплантация экономических институтов / В. М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24-50.

УДК: 316.334.3(477)

Топалова С.О.

Харківський інститут банківської справи УБС НБУ

ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА УКРАЇНИ — ГІПЕРПРОСТІР, ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ — СИМУЛЯКРИ

*Досліджується сучасний стан політичної системи України та специфіка функціонування політичних інститутів, зумовлена системними характеристиками. Особливості політичного процесу, взаємодії влади та опозиції, влади і суспільства описуються із застосуванням термінології Ж.Бодрійяра. Обґрунтовується висновок про те, що діяльність політичних інститутів є низкою симуляцій. Влада та опозиція, політичні партії і виборчий процес, прийняття законів і їх виконання розглядаються як продукти симуляції.*

**Ключові слова:** політична система, політичні інститути, політичний процес, влада, опозиція, симулякри, симуляція.