

Л.Л. БУНЕЦЬКИЙ

ТРАНСФОРМАЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ: ПОСТРАДЯНСЬКА ДЕІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ

Досліджено деякі аспекти трансформації інституційних процесів в Україні. Проаналізовано трансформації політичних інститутів, резервів та особливостей їх розвитку з позицій сучасного досвіду. Запропоновано прикладні кроки щодо якісних змін у системі інституційних політичних відносин в Україні.

This article researches some aspects of the transformation of the institutional processes in Ukraine. The article analyses the character of the transformation of political institutes of transitive societies, reserves and peculiarities of their development from the position of up-to-date experience. Proposed practical steps for the qualitative changes in the system of institutional structure of political relations in Ukraine.

Україна, як і інші країни пострадянського простору (Росія, Білорусь, Молдова, Грузія, Азербайджан, Вірменія та ін.) у процесі свого транзитивного переходу (у контексті цього дослідження категорії “транзитивність” будемо розглядати як стан перехідного суспільства, його підсистем з одного до іншого; такий стан переходу, його проходження не обов’язково є однолінійним процесом, а може мати багатовекторний характер розвитку) зіткнулась із серйозними труднощами в розумінні характеру та особливостей трансформаційних змін. Особливо це стосується процесу становлення принципово нової інституційної системи в різних сферах життя суспільства. Тут потрібні серйозні якісні перетворення. Зазначимо, що мова йде не про ті або інші зміни, а саме про трансформацію, що стосується рівня сутнісних характеристик суспільств, що здійснюють транзитивний перехід, у процесі якого формується сучасна багатокomпонентна соціально-політична система. За суттю мова йде про так званий процес політичного транзиту суспільств, у межах якого відбувається суттєва зміна основ соціально-політичної організації суспільства й образу життєдіяльності людей. Практика свідчить, що спрямованість і здійснення таких процесів не задається однозначно, а визначається в результаті боротьби багатьох соціальних сил та рухів, деякі з яких можуть істотно протидіяти реформам, додати їм деструктивного характеру, які вводять суспільство у стан динамічного хаосу.

Інституційні зміни, що відбуваються в Україні, обумовили виникнення багатьох соціально-політичних інновацій, які не мають аналогів у світовій практиці. Особливість їх полягає в тому, що вони вступили в суперечність із фактичним станом суспільства, не забезпечуючи останнім необхідних умов визначеного функціонування і розвитку. Ці суперечливі тенденції тільки свідчать про те, що суспільство змінюється, формується на новому якісному рівні, тобто “народжується” нова соціальна сутність, усвідомлення й аналіз якої дозволить просунутися в розумінні сутності ключових процесів і побачити якісно необхідне нове, що народжується в ході цих перетворень. Справжній масштаб змін, які сьогодні відбуваються в Україні, можна оцінити як початок нової епохи відродження – епохи політичної трансформації, в результаті якої деякі, навіть численні сутнісні елементи соціуму, його інституціональні системи зазнаватимуть значних якісно нових трансформаційних змін, виникнуть нові інститути, інші цілком зміняться або зникнуть. У цьому і складається сутність транзитивного процесу. Відзначимо відразу, що вихідною, методологічною основою у виробленні підходу й аналізу дослідження трансформації політичної інституціональної системи, її складової частини – політичних інститутів держав транзитивного типу є такі ключові парадигми.

1. Політична інституціональна система являє собою не певну односторонню спрямовану конструкцію, а динамічний системний самоорганізаційний процес, який слід досліджувати, ґрунтуючись саме на різних підходах (багатовекторного розвитку), критеріях і типах, що емпірично підтверджуються. Це означає, що сутність трансформаційних процесів слід більше розглядати й описувати не як реорганізацію або реконструкцію реформаторами “зверху”, а саме як самоорганізацію. У державах транзитивного типу спостерігається ситуація тривалої хиткої рівноваги, так званої точки “біфуркаційного застою”, що характеризує такий стан суспільства, що наблизився до вибору одного з векторів розвитку. За суттю це означає перенос дослідницького акценту на самоорганізаційну сторону розвитку інституціональних процесів. При цьому особлива увага приділяється таким моментам, які можна було б визначити як різнонаправленість векторів організаційних і самоорганізаційних інституціональних змін. Такий підхід є важливим кроком уперед порівняно з уявленнями, якими оперували радянські суспільні науки.

2. Сучасною особливістю транзитивних суспільств, у т.ч. і України є те, що вони знаходяться в активній стадії політичних трансформацій, близької до стану деструктивності, архаїзації і невизначеності. Політична трансформація, з нашого погляду, складає розгорнуте переструктурування всього політичного, економічного і соціокультурного комплексу, в якому фіксуються і закріплюються (легалізуються) уже виниклі неформальні

інститути, інноваційні зміни політичної системи, людини (культури), суспільства в цілому. Інакше кажучи, це і є, за суттю, стан або ситуація системних інституційних перетворень. Об'єктивний зміст процесів у категорії “трансформація” або “трансформаційний перехід” являє собою розгорнуте системне переструктурування всього соціально-політичного комплексу, в якому фіксуються і закріплюються якісні зміни людини, суспільства і культури. Така тенденція виступає як соціальний компонент, значущість якого постійно зростає у трансформаційному суспільстві. Транзитивні суспільства вступили в цей винятково складний, суперечливий, часом драматичний процес, що, за нашими оцінками, може розтягтися на життя не одного покоління. Разом з тим існує усвідомлення, що політична трансформація є історично коротким процесом якісної зміни, у межах якого завершуються тривалі трансформаційні перетворювання.

3. Однією з основних причин відсутності ефективності політичної інституціональної системи, її складеного “ядра” – політичних інститутів, їхньої адекватної реакції на вимоги часу і соціальні чекання у трансформаційних процесах є відсутність об'єктивної наукової теоретико-методологічної бази. Тут необхідне концептуальне бачення, призначене, з одного боку, дати переконливі відповіді на питання про те, як організовуються (самоорганізуються), функціонують і взаємодіють подібні інститути в тому або іншому транзитивному, включаючи і стабільні суспільства, як і яким чином вони можуть бути експортовані з однієї країни до іншої, з минулого – у сьогодення; з іншого боку – стати базою для методології і методики ефективного інституціонального розвитку. Це особливо стосується суспільств транзитивного типу, де систематичного (більш того – системного) дослідницького аналізу з точки зору системного та синергетичного принципів трансформаційних процесів інституціональної політичної системи поки немає.

Звідси виникає ключова проблема трансформації політичної інституціональної системи – не стільки можливість, скільки здатність її складових атрибутивних структур – політичних інститутів до самоорганізаційних (синергетичних) процесів. У цьому динамічному процесі можна визначити, відповідно, два механізми трансформації. Перший полягає в самоорганізації неформальних інституціональних процесів, визначення їхнього правового стану через реформи законодавчої системи. Другий – у біфуркаційній, конструктивно спрямованого процесу трансформації самоорганізаційної сторони формальних інституціональних утворень і відносин. Це означає перспективу появи нової спільної упорядкованості і нових комунікаційних зв'язків, коли суб'єкти інституціональних систем почали “чути” і “розуміти” один одного в необхідності спільних трансформаційних дій для функціонального порядку в усій соціоетальній системі. Ці вимоги повинні бути враховані в ході проведення реформ у державах транзитивного типу. У процесі цього багато

з інститутів повинно або пережити необхідні структурні трансформаційні перетворення, санацію, або “піти в історію”, тобто вона потребує корінної перебудови всієї інституціональної системи.

Перейдемо тепер безпосередньо до аналізу деяких базових інститутів влади та політичних відносин, виконання функцій яких повинно відповідати вимогам трансформації політичної інституціональної системи. У сучасних суспільствах, особливо транзитивного типу, основним політичним інститутом безумовно є держава як особлива форма політичного союзу, особлива форма інституалізації політичного співтовариства. Якщо бути точнішими – держава являє собою не стільки інститут, скільки політичний інституціональний комплекс, в якому можна відзначити три основні взаємозалежні компоненти, що є єдиною інституціональною системою державної влади. Мова йде про законодавчу (представницьку), виконавчу і судову системи влади. Слід відразу зазначити, що формальний конституційний принцип поділу влади у транзитивних суспільствах, в Україні зокрема, фактично ще не освоєний і не реалізований. Інститутоутворювальна роль держави в таких суспільствах, як правило, була обумовлена корупцією державного апарату, зрощуванням кримінальних структур з органами законодавчої і виконавчої влади, а також низьким рівнем творчої спрямованості державного управління.

Однією з актуальних теоретико-методологічних та практичних проблем, яка має бути вирішена політологічною та іншими науками і тим самим сприяти глибшому дослідженню сучасних процесів у державах транзитивного типу, Україні зокрема, є проблема трансформації інституту державної влади, закономірностей її організації та функціонування, що врешті-решт визначає характер нової державної влади. Слід зазначити, що в сучасному стані як інститут у таких державах він є неефективним, потребує певної зміни, орієнтованої передусім не на вирішення інтересів громадян як системоутворюючого чинника суспільства, а саме на інтереси владної верхівки, окремих політичних сил, фінансової еліти, олігархії. Цей факт досить повно було відображено у зверненні Президента України В. Ющенка, який відмітив, що “...ми маємо конфлікт між старими методами авторитарного керівництва й новими умовами життя в незалежній країні. Наша система влади не вміє рухатися за інтересами громадян. Влада продовжує вважати собі єдиним джерелом вироблення рішень” [2]. Дійсно, будь-які дії щодо трансформації інституту політичної влади, її перспектива, втрачають будь-який сенс, якщо вони спрямовані лише на зміну самої влади без єдності та взаємодії із суспільством, визнання та узгодження інтересів як окремої людини, так і всієї спільноти. З цього приводу у транзитивних державах ще бракує продуманих, системних рішень та дій щодо трансформації формування цілей державної політики, правової бази, системи та форм управління інституту державної влади,

також відсутні прямі та зворотні зв'язки з інститутами громадянського суспільства.

Практика свідчить, що коли до переліку органів, що здійснюють державну владу, включено і інститут президентської влади, хоча офіційно він винесений за межі класичного поділу влади. Останнім часом опубліковано низку статей закордонних авторів про специфіку інституту президентства в постсоціалістичних та пострадянських країнах (Г. Доннелл, Х. Дж. Лінц, А. Валенсуел, С. Холмс, В. Чиркін, Г. Дьогтев, І. Хутинаєв, С. Пронкін та ін.). Головними причинами політичного характеру актуалізації даного інституту влади є властиві державам транзитивного типу: недосконалість системи влади (інституціональна неповноцінність, тобто її слабкість, незацікавленість, непрофесіоналізм, боротьба за владу без урахування потреб суспільства); недосконалість політичних партій (слабкість, неспроможність до конкуренції, залежність від влади, відсутність сильної опозиції владі); слабе законодавство (недостатня розвиненість законодавчої бази, відсутність контролю за виконанням законів); перепони, що пов'язані із самими людьми (їх політична неосвіченість, незахищеність перед неправовими діями), існування корупції в суспільстві, мафіозних утворень тощо. Названі обставини притаманні країнам транзитивного характеру, в яких система державної влади погано або взагалі ще не збалансована, що і є чинником, який безпосередньо веде до постійних криз у взаєминах у владному трикутнику “Президент – Уряд – Верховна Рада”. Одним із важливих факторів виходу з цієї ситуації, з огляду на суперечливий часом антагоністичний характер політичного розвитку країн транзитивного типу, вбачається у введенні (правового конституційного статусу) інституту президентської влади, який, як правило, в транзитивних державах виступає як інтеграційний правовий інститут, мета якого полягає не тільки в гарантії конституційних основ і державного устрою, але й в узгодженому взаємозв'язку і єдності всієї інституціональної системи державної влади. Таким чином, становлення статусу інституту президентства займає особливе – інтегруюче місце і значення в системі поділу державної влади, особливо – суспільств транзитивного типу. Слід зазначити існування передбаченого Конституцією України такого спеціального політичного інституту, як Рада національної безпеки й оборони України, яку очолює Президент України. Головна функція РНБОУ – реалізація політики у сфері національної безпеки й оборони, координація та контроль діяльності органів виконавчої влади в цій сфері. Поряд з підконтрольними і підпорядкованими Президентові Міністерствами закордонних справ та оборони, Службою Безпеки України РНБОУ є також зміцненням позиції та статусу Президента і як зовнішньополітичного лідера держави. Разом з тим особлива, визначальна роль для країн транзитивного типу, спрямованих на демократичні принципи і перетворення, відведена владі

законодавчій і органу, покликаному її здійснювати, – парламенту як “представницькому інституту”. Ст. 75 Конституції України засвідчує: “Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України” [1]. Саме парламент – це інститут, що покликаний виражати волю головного суверена – народу. Тому з поділом влади тісно пов’язаний інститут парламентаризму, що характеризується певним ступенем самостійності у здійсненні функцій законодавчої влади і здійсненні контролю за виконавчою владою. Особливо важливий цей інститут у країнах транзитивного типу. Самі по собі принципи парламентаризму являють собою в той же час і основи демократії – виборність, відкритість, дотримання певних правил. Тому останнім часом інтерес до проблем становлення інституту парламентаризму, до досвіду діяльності парламентів у різних країнах світу постійно зростає. Вивчення цього досвіду стає одним з важливих факторів трансформації інституціональної політичної системи суспільств транзитивного типу. У світлі вищевикладеного доля парламентаризму в державах транзитивного типу, якщо під цим розуміти розвиток інститутів представницької демократії, складається досить суперечливо і неоднозначно.

У свою чергу, виконавча влада являє собою найбільш діючий, домінуючий інститут політичної системи, особливо у країнах транзитивного типу, що безпосередньо ініціює, організовує, затверджує і здійснює політичні рішення, політику держави в житті. Тому з інституціональної точки зору виконавча влада – це цілісна система державних органів, що мають визначену компетенцію і повноваження, що здійснюють владно-управлінські функції як на центральному (уряд), так і на місцевому (або регіональному) рівнях. Для суспільств транзитивного типу в структурі здійснення виконавчої влади як інституціональної системи акцент важливо зробити саме на: політичні функції, політичне керівництво; розробку стратегії суспільного розвитку, державної політики, затвердження соціально-політичних – функції владно-адміністративного управління; системне забезпечення виконання цих рішень, їхньої реалізації на практиці. Основним змістом розвитку виконавчої влади в суспільствах транзитивного типу повинні стати такі заходи: чітке визначення правового становища органів виконавчої влади, яке виявляється в тому, що вони утворюються органами державної влади, підпорядковані та підзвітні їм у своїй діяльності; відповідально діють на основі виконання законів у межах визначеної компетенції; органи, чітка субординація системи органів виконавчої влади; наявність оперативної самостійності, тобто право в межах закону з урахуванням умов та особливостей місця і часу вибору найбільш ефективних форм, шляхів, способів організації виконання законів та інших державно-правових актів. Однак сьогодні інститут виконавчої влади покладені на нього функції належним чином не виконує.

Для встановлення останнього важливим чинником є такий політичний

інститут, як інститут права (політико-правові норми, закони, акти тощо, їх сприйняття – правосвідомість, та відповідного втілення в життя – правореалізація, правовідносини), який повинен стати опорною точкою, інструментарієм процесу демократичної трансформації держав транзитивного типу, підвищення рівня оптимізації та ефективності функціонування соціально-політичної інституційної системи. Трансформація такого інституту насамперед полягає у сприянні гармонізації, врівноваженні суспільних, особливо політико-владних інтересів та їх узгодженню, з одного боку, із загальнонародськими вимірами демократії (справедливості), а з іншого – з конкретними особливими можливостями її реалізації в умовах транзитивної реальності. Крізь призму саме такої спрямованості правового регулювання та відносин мають відбутися трансформаційні процеси інституційної політичної системи.

Побудова системи ефективних політико-владних інститутів держав транзитивного типу має супроводжуватися інституалізацією громадсько-політичної опозиції, організацією і структуралізацією системи противаг владній еліті на всіх рівнях соціальної піраміди від місцевих, регіональних груп впливу до центру. Сильна влада передбачає сильну, впливову опозицію, яка на рівних веде діалог з державним, владним центром. Тому опозиція повинна існувати в інституціоналізованій формі, тобто як інститут зі своїм визначеним у законодавчому порядку статусом та набором обов'язків та прав. Це стосується насамперед демократичних транзитивних політичних систем, де актуальним є питання гострої необхідності законодавчого закріплення політико-правового статусу опозиції як політичного інституту. У свою чергу, у недемократичних системах опозиція зазвичай не виступає як легітимний політичний інститут, а формує в політичному полі суспільну контреліту та спонукає до розвитку громадянські інститути та рухи. Якщо мова йде про суспільства транзитивного типу (демократичного вектора розвитку), то влада і опозиція тут складають єдність протилежностей, де одна з них не може існувати без іншої, вони породжують і виборюють одне одного і саме тому приречені на постійний діалог у чітко окресленому конституційно-правовому полі з визначеними правами і обов'язками кожної зі сторін. Саме з такого розуміння і будемо виходити в дослідженні опозиції як політичного інституту.

Вищою формою протистояння та змагання влади і опозиції є вибори влади. У цьому випадку інститут виборів (виборчої системи), який є невід'ємним атрибутом демократичного суспільства, бо саме шляхом виборів у ньому відбувається відтворення та легітимізація владних інститутів. Однак такий інструмент демократії, як вибори, в державах транзитивного типу, зокрема в Україні, ще не став діючим засобом створення системи влади.

Держави транзитивного типу мають потребу в становленні

громадянського суспільства. Становлення інститутів громадянського суспільства процес складний і суперечливий. Одним з основних інститутів громадянського суспільства безумовно є інститут самоврядування, який являє собою одну з базових основ демократичного ладу і наділення його реальною владою забезпечує ефективно і водночас наближене до інтересів людини становлення громадянського суспільства. Питання трансформування інституту самоврядування передбачає, серед іншого, надання місцевим та обласним радам дійсного права створювати власні виконавчі органи, ліквідацію районних державних адміністрацій, звуження сфери компетенції адміністративного державного управління. Насправді, інститути громадянського суспільства взагалі, як і місцевого самоврядування зокрема, ще досить віддалені від повноцінного виконання своїх сутнісних функцій (особливо у країнах пострадянського простору).

Нарешті, треба сказати і про те, що трансформація політичної інституційної системи є комплексним процесом, самостійним джерелом суспільного розвитку. Дослідження взаємодії різнорідних і різноякісних політичних інститутів під кутом зору взаємозалежного функціонування і скоординованого розвитку можливо тільки за допомогою методології системного аналізу. Системний аналіз політичних трансформаційних процесів вимагає новий розгляд ходу та перспектив розвитку політичної інституційної системи в цілому. Також слід зазначити, що однією з головних причин недостатньої ефективності політичної інституціональної системи в державах транзитивного типу є відсутність переконливої наукової теоретико-методологічної бази. Сьогодні життєво необхідна цілісна концепція, викликана, з одного боку, дати переконливі відповіді на питання про те, як формуються та діють інститути політичної системи в тій або іншій транзитивній країні, як вони переходять з одного стану до іншого, з минулого – у сьогоденні; з іншого – стати базою для методології і методики системного інституціонального розвитку. Особливо це стосується українського суспільства, де систематичного дослідницького аналізу з точки зору системного принципу в перехідній політичній системі поки що немає.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996.
2. Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України” // Уряд. кур’єр. – 2006. – 10 лют.

Надійшла до редколегії 5.05.2008 р.