

УДК 351.91

О. В. ВОРОНЯНСЬКИЙ, Л. М. ЛІНЕЦЬКИЙ

**ПРОБЛЕМА ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ КОНКУРЕНТНОЇ БОРОТЬБИ ЕЛІТ**

*Розглянуто проблему ефективності інститутів державної влади з точки зору конкурентної боротьби еліт за владний розподіл ресурсів. Показано, що формування системи даних інститутів має на меті перш за все підтримку рівноваги статусів суб'єктів конкурентної боротьби за владу при мінімізації затрат на протистояння.*

**Ключові слова:** інститути державної влади, розподіл ресурсів.

*The problem of efficiency of governmental institutions in terms of competition for elite authoritative allocation of resources. Shown that the data system of institutions intended to primarily support the equilibrium status of the competition for power while minimizing the costs of confrontation.*

**Key words:** governmental institutions, distribution of resources.

Проблема ефективності інститутів державної влади є однією з найбільш досліджуваних у політичній науці та однією з найбільш обговорюваних у політичному середовищі. Так, теорія неолібералізму, на якій будується й ідеологія вітчизняного державного будівництва, розглядає наявність правильних інститутів державної влади як основу ефективного розвитку будь-якої країни. Зокрема, концепція демократичного транзиту передбачає, що саме інститути державної влади демократичного, західного зразка є базисом переходу від “неефективного тоталітаризму” до “ефективної демократії”, яка несе Україні добробут і процвітання. Проте всі спроби перенесення на вітчизняний ґрунт таких інститутів засвідчили їх повну непридатність завданням демократизації українського суспільства. Спроби пояснити цю непридатність невмінням пострадянських політичних еліт користуватися західними інститутами демократії розбиваються об залізну логіку реальної дійсності останніх двох десятиріч. Еліти не лише досить опанували управління цими інститутами, але й успішно пристосували їх для своїх потреб. Дану ситуацію яскраво ілюструють навмисно створювані лакуни в законодавстві, постійні зміни виборчої системи й державного режиму на тлі перетікання суспільних ресурсів за межі контролю з боку суспільства.

Низка дослідників – вітчизняних, і закордонних – звертали увагу на невідповідність політичних інститутів завданням ефективного розвитку суспільства. У рамках теорії раціонального вибору дану проблему розглядали Р. Аксельрод, Д. Норт, Р. Пірс, К. Шепсл. На загальносуспільних аспектах політичних інститутів акцентували увагу Б. Ротстайн, Дж. Марч і Й. Ольсен. На взаємопов'язаність процесів, що відбуваються в політичній, економічній

та соціокультурній сферах суспільного життя, вказував І. Валлерстайн [1, с. 109]. У Росії питання, пов'язані з проблемою ефективності політичних інститутів, зустрічаються в дослідженнях Є. Бренделевої та В. Полтеровіча. Вітчизняна політична наука розглядає дане питання в основному в руслі концепції демократичного транзиту, пов'язуючи неефективність політичних інститутів сучасної України з її “комуністично-тоталітарним” минулим. Проте нове покоління дослідників нарешті почало звертати увагу на такі фактори становлення політичних інститутів, як конкурентна боротьба фінансово-промислових груп і необхідність підтримання привілеїв еліти. Так, аналіз впливу фінансово-політичних груп на соціально-економічні та політичні процеси в державах перехідного типу подано у дослідженні І. Рейтеровича. Вплив інтересів бізнес-груп на формування окремих елементів вітчизняної інституційної системи прослідковує К. Швабій. Проте сутність механізму формування політичних інститутів, на жаль, досі залишається нерозкритою.

Дана стаття ставить за мету розглянути проблему загальносуспільної ефективності політичних інститутів у контексті конкурентної боротьби еліт за доступ до суспільних ресурсів і контроль над їх розподілом. Методологічною базою дослідження є положення теорії політичних систем, а також демографічно-структурної теорії Дж. Голдстоуна, розвинуті П. Турчиним та А. Коротаєвим.

У сучасному суспільстві існує іманентна необхідність у підтримці стабільності при наявності різноспрямованих сегментованих інтересів суспільних груп. Забезпечення стабільності суспільства і його політичної системи не може носити апіорний характер. Інструментом, що забезпечує стабільність шляхом нормативної регуляції політичної поведінки та процесу прийняття державних рішень, є інститути державної влади. Саме тому політичне життя суспільства регламентоване безліччю правил, норм і процедур. Політичні актори у своїх діях обмежені комплексом різноманітних умов, а саме буття в політичній сфері являє собою суцільний компроміс (не лише добровільний, але й примусовий) із вимогами встановлених рамок поведінки. Однак сутність цього компромісу, що в рамках неоліберального напрямку визначається як загальносуспільний, насправді продиктована реальною розстановкою сил на арені політичного протистояння, а також кінцевою метою цього протистояння.

Згідно з теорією політичних систем, рушійною силою політики є конкурентна боротьба за доступ до ресурсів, доступних для даного суспільства. Так, І. Рейтерович зазначає, що на сьогодні конкуренція між фінансово-промисловими групами є одним з найважливіших чинників відтворення влади в Україні, при чому надмірне загострення боротьби часто призводить до взаємного ослаблення [2, с. 14]. Більшість же суспільства являє інтерес для політично суб'єктних меншостей (політичних еліт) лише в тому випадку, коли від неї залежить обсяг доступних для експропріації ресурсів. Значимо, що в нашому розумінні політичні еліти включають не лише істеблішмент, але в першу чергу ті бізнес-еліти, що здатні здійснювати цілеспрямований довготерміновий вплив на процес прийняття та реалізації державних рішень.

Для цих еліт політика є прямим продовженням бізнесу, її метою є накопичення капіталу. Населення ж виступає не як об'єкт піклування про його громадянські та людські права, а як фактор накопичення. Пряма залежність обсягу ресурсів від кількості населення спостерігається в аграрних та індустріальних суспільствах, хоча навіть у них уже виникає проблема надлишкового населення, не зайнятого в накопиченні ресурсів. У суспільстві ж постіндустріального типу накопичення капіталу відбувається вже не стільки за рахунок матеріального виробництва, скільки шляхом фінансових операцій. Тому частка населення, не зайнятого в суспільному виробництві, постійно зростає. Вказаний фактор також ставить під сумнів розповсюджений у суспільній свідомості постулат про те, що метою політичних інститутів є виключно підтримання найкращих умов для ефективного розвитку суспільства.

У сучасному суспільстві розподіл ресурсів здійснюється в економічній сфері життєдіяльності, за допомогою економічних механізмів. Перерозподіл же здійснюється позаекономічним шляхом, за допомогою політичної влади й обов'язково передбачає примус – насильство чи загрозу його застосування щодо об'єкта експропріації в разі його опору. Звідси впливає два вирішальних фактори перемоги в конкурентній боротьбі:

– здатність зосередити концентрацію ресурсів влади, достатню для вирішального довготермінового впливу на прийняття рішень щодо перерозподілу;

– спроможність придушення спротиву владним діям щодо перерозподілу з боку тих груп суспільства, що виступають об'єктами експропріації.

Реальними суб'єктами політики виступають лише ті актори, які змогли створити концентрацію ресурсів, достатню для впливу на прийняття політичних рішень. Інтерес цих суб'єктів до отримання економічної ренти від впливу на прийняття політичних рішень визначається суттєвим перевищенням даної ренти над прибутками від економічної діяльності. Як правило, в реальному житті політично суб'єктною є незначна (не більше за декілька відсотків) меншість суспільства, що експропріює суспільні ресурси. Перемогу в конкурентній боротьбі отримують суб'єкти, для яких витрати на придушення конкурентів покриваються рентою від впливу на прийняття політичних рішень. Мінімізації витрат сприяє наявність інститутів державної влади, що закріплюють досягнутий на визначеному етапі конкуренції *status quo* у відносинах між суб'єктами та об'єктами політики. При безумовному стійкому домінуванні суб'єкта чи групи суб'єктів інститути державної влади жорстко закріплюють їх панівне становище в суспільстві, відсікаючи конкуруючі угруповання від легального впливу на процес прийняття державних рішень. При нестійкій рівновазі між конкуруючими угрупованнями, яка супроводжується поперемінним приходом їх до влади, інститути державної влади закріплюють гарантії участі в прийнятті державних рішень для суб'єктів, тимчасово усунутих від вирішального впливу на дії державної влади. Таким чином обмежуються владні можливості тимчасово правлячого угруповання і разом з тим підтримуються гарантії його участі у прийнятті державних рішень після чергової ротації владних еліт.

При цьому регулювання взаємовідносин між реальними суб'єктами політики з приводу перерозподілу передбачає існування як формальної, так і неформальної (тіньової) інституціональних систем. Перша з них у вирішенні проблемних питань головну роль відводить законодавству і спеціально створеним політико-правовим інституціям (саме прагнення унормувати навіть апріорно неформальні відносини призвело до інституціювання лобізму в англосаксонській правовій системі). У рамках другої на перший план виходять персональні зв'язки, що не передбачені державно-правовими нормативними актами. Одним із варіантів такого формату інституційної системи є патрімоніалізм та його сучасні різновиди. Однак тіньові політичні інститути є менш жорсткими маркерами рівноваги, тому їх існування пов'язане з періодами відносно короткочасного порушення останньої. З досягненням чергового стану рівноваги нова розстановка сил відображається в унормуванні через офіційні політичні інститути нової системи прав і привілеїв, а також обов'язків та відповідальності.

Коріння ще однієї проблеми ефективності інститутів державної влади міститься в необхідності для еліт за будь-яку ціну утримувати своє привілейоване положення в суспільстві. Рівень споживання еліт обумовлений їх здатністю вилучати на свою користь суспільні ресурси – або шляхом насильницького придушення опору більшості, або шляхом створення в масовій свідомості позитивного відношення до існуючого порядку перерозподілу. Тому політичні еліти, які отримують ренту від прийняття владних рішень щодо перерозподілу, вимушені досить значну частку цієї ренти витратити на легітимацію свого статусу в очах більшості суспільства. Ця більшість, не маючи достатнього обсягу концентрації ресурсів для участі у прийнятті владних рішень, завжди є потенційною загрозою привілейованого положення еліт. Індустріальне суспільство з його масовим виробництвом сприяло високій концентрації робочої сили з відносно низьким рівнем купівельної спроможності. Це створило об'єктивні умови для об'єднання дрібних ресурсів зайнятої в індустріальному виробництві більшості населення. Результатом тривалого тиску більшості суспільства на привілейований статус еліт стало визнання останніми таких інституційних елементів здійснення державної влади як парламентський тип формування уряду при загальному та рівному виборчому праві (що зумовило участь масових партій у формуванні не лише парламенту, але й вертикалі виконавчої влади), відкритість бюджетного процесу, автономний статус органів місцевого самоврядування. Усе це сприяло підвищенню рівня споживання для основної маси населення індустріальних суспільств, підвищенню рівня її загальної і, як наслідок, – політичної культури, а в результаті створило реальні умови для розширення участі в процесі підготовки державних рішень. Однак перехід на постіндустріальний рівень поклав кінець масовим організованим робітничим рухам та пов'язаним із ними масовим партіям. Сегментація суспільства разом з підвищенням рівня споживання в період останньої третини ХХ ст. значно знизила попит на політичне представництво інтересів більшості. Отже, для

політичних еліт стало можливим винесення суттєвого масиву владних рішень щодо перерозподілу (разом із процесом їх підготовки та наступної реалізації) за рамки комплексу інформації, доступної для більшості. Це в перспективі зумовлює зведення нанівець і процесу політичної участі для останньої. Безконтрольне ж вилучення на користь еліт частини ресурсів, необхідних для розвитку суспільства, веде до зниження рівня споживання більшості населення. Разом із відстороненням від впливу на прийняття владних рішень, це детермінує зниження рівня довіри до політичних еліт, що представляють на політичній арені угруповання, які контролюють перерозподіл. Відповідно збільшуються витрати на підтримку легітимачії як самих еліт, так і створених ними політичних інститутів. Це ще більше знижує обсяг ресурсів, що надходять на потреби суспільного розвитку і ще більш загострює проблему легітимачії. У даних умовах перекидання ресурсів, що витрачалися на конкурентне протистояння, на потреби підтримання привілейованого положення еліт в цілому потребує досить жорсткої системи внутрішньоелітних домовленостей.

Отже, система стримувань і противаг, що вибудовується в процесі конкуренції політичних еліт при нестійкій рівновазі їх ресурсного забезпечення, слугує конкретній меті – підтримці рівноваги статусів суб'єктів конкуренції при мінімізації затрат на протистояння. Саме цим і визначається основна функція системи інститутів державної влади. Тому жоден із них не є утворенням, що слугує абстрактному суспільному благу. Як відмічав Д. Норт, “інститути ... далеко не завжди створюються для того, щоб бути соціально ефективними; інститути ... створюються скоріше для того, щоб служити інтересам тих, хто займає позиції, що дозволяють впливати на формування нових правил” [4, с. 9]. Звичайно, дане твердження одного із засновників кліометрії і нобелівського лауреата потребує деякого уточнення. Соціальна ефективність політичного інституту полягає не лише у створенні максимально сприятливих умов для ефективного розвитку всіх сторін суспільного життя, а й у забезпеченні стабільності суспільства. Оскільки ключову роль у дестабілізації суспільних відносин відіграють саме еліти [3], обмеження їх конкурентної боротьби є соціально ефективним явищем. З цієї точки зору інституційне закріплення визначених “правил гри” дозволяє мінімізувати обсяг ресурсів, що викачуються з суспільства на потреби конкурентної боротьби еліт. Соціальна ж неефективність політичних інститутів зумовлена їх орієнтацією на потреби еліти – вилучення ресурсів на її користь стримує розвиток суспільства. Крім того, відсікання від доступу до ресурсів нових потенційних учасників цієї боротьби зумовлює інституційну консервацію існуючих виробничих відносин, економічно та владно значимих соціальних статусів і привілеїв. Така консервація неминує відбуватися в суспільствах, де вільна, довершена конкуренція в економічній сфері життєдіяльності еволюціонує в обмежену, недовершену конкуренцію – від картельних угод до монополії. Так, інституційне закріплення привілейованого доступу до ресурсів в українській нормативно-правовій системі відбувається через ряд нормативно-правових актів різних галузей законодавства та підзаконних актів.

Низка таких актів носить адресний, обмежений у часі характер. Прикладами є також інституційне унормування практики адресної приватизації, закритих для небажаних учасників тендерів, зниження відповідальності за розкрадання чи нецільове витрачання державних та муніципальних коштів тощо.

Принесення ефективності суспільного розвитку в жертву інтересам підтримки status quo політичних еліт у довготерміновому плані не вигідне і самим елітам, оскільки знижує обсяг вироблених суспільством ресурсів, доступних експропріації на користь цих еліт. Однак доти, доки для тих суб'єктів конкуренції за політичну владу, що володіють контрольним пакетом владних ресурсів, вигоди від привілейованого статусу будуть переважати втрати від неефективності розвитку, вони будуть інвестувати свої ресурси в підтримку й відтворення даної системи політичних інститутів.

Аналіз сутності механізму формування інститутів державної влади дозволяє зробити ще один важливий висновок щодо напряму державно-політичного будівництва. Запозичення передових з точки зору неоліберальної парадигми західних зразків для країн пострадянського простору виявилось неефективним саме через те, що ці інститути є елементами системи соціальних взаємовідносин, яка діє у визначеному суспільному середовищі. Так, в умовах швидкої олігархізації України система парламентського представництва інтересів населення всього за декілька років перетворилася на систему легалізації грабунку ресурсів країни, а народні представники – на інституційних паразитів. Зазначимо, що однопорядкові процеси, хоча й з меншою інтенсивністю, відбуваються сьогодні і в країнах Євросоюзу, які вважаються класичними ліберальними демократіями. Ці процеси викликані зміною умов соціально-економічного середовища, в якому функціонують інститути державної влади.

У цілому навіть побіжний аналіз сутності механізму формування інститутів державної влади дозволяє зробити такі висновки. Конфігурація системи інститутів державної влади визначається в результаті конкурентного впливу на суспільні відносини з боку реальних суб'єктів політики, що захищають свої різноспрямовані інтереси, не завжди враховуючи інтереси більшості суспільства. Інститути державної влади завжди носять конкретно історичний характер, відображають існуючі політико-економічні відносини у визначеному суспільстві на даний момент співвідношення сил акторів. Тому перенесення інститутів в інші соціальні умови спричиняє або втрату ними дієздатності, або наскільки серйозні трансформації в результаті адаптації до нового середовища, що у ряді випадків можна говорити про втрату сутнісних ознак, характерних для вихідної форми даного інституту. Даний висновок дозволяє внести суттєві корективи в ідеологію політико-державних трансформацій, засновану на концепції демократичного транзиту посттоталітарних держав. Подальші дослідження в галузі вивчення причин соціальної неефективності інституцій державної влади доцільно проводити саме з урахуванням методологій, які враховують фактор конкурентної боротьби за перерозподіл суспільних ресурсів.

## Література:

1. Валлерстайн И. Миров-системный анализ / И. Валлерстайн // Время мира. Альманах современных исследований по теоретической истории, макросоциологии, геополитике, анализу мировых систем и цивилизаций ; под ред. Н. С. Розова. – Новосибирск, 1998. – Вып. 1. – С. 105–123.
2. Рейтерович І. В. Політичний вимір діяльності фінансово-політичних груп у державах перехідного типу : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.04 / І. В. Рейтерович. – К., 2008. – 21 с.
3. Турчин П. В. Историческая динамика: на пути к теоретической истории / В. П. Турчин. – М. : УРСС, 2007. – 368 с.
4. North D. Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance / D. North. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1990. – 16 p.

Надійшла до редколегії 12.02.2013 р.

УДК 35.072.2:321

В. В. Д'ЯЧЕНКО

## ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

*З'ясовано системні підходи щодо визначення ролі політико-адміністративного управління в сучасному суспільстві.*

**Ключові слова:** політика, держава, суспільство, управління, система, адміністрація.

*The system approaches of the role of political and administrative management in modern society are found out.*

**Key words:** politics, state, society, management, system, administration.

Сучасний період розвитку Української держави обумовлений потребою розробки оптимальної моделі вдосконалення взаємодії політичного керівництва та державного управління. Відмова від тоталітарної моделі державного будівництва ставить проблему організації політико-адміністративних відносин на нових демократичних засадах, оскільки в тоталітарній державі вони були пов'язані надзвичайно жорстко і на принципово іншій основі.

Важливість політико-адміністративного управління було визначено в політологічній думці найбільш розвинених країн наприкінці ХІХ ст. Дослідження були представлені в працях В. Вільсона та М. Вебера, хоча окремі відмінності між характером діяльності політиків і чиновників побіжно відзначалися ще стародавніми й середньовічними мислителями. Тому не