

Тамара Кулішенко

*Харківський національний педагогічний університет імені Г.С.Сковороди,
Україна*

МЕХАНІЗМ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМА ВЛАДНО-РОЗПОДІЛЬНОЇ ДЕТЕРМІНАНТИ

Tamara Kulishenko

Kharkiv National Pedagogical University named after H.S.Skovoroda, Ukraine

THE MECHANISM FOR INSTITUTIONALIZATION OF EXECUTIVE POWER: THE PROBLEM OF POWER-DISTRIBUTION DETERMINANT

This article is devoted to investigate the influence of powerful distribution of resource on systemic formation of executive power. The author examines the process of institutionalization of executive power in the context of competitive struggle of resourcing social groups and rent-oriented officials. It is shown that the essence of institutionalization of power is permanent adaptation of power institutions to the dynamics of power balance and political competition. Personnel of executive power as the manager of public resources with achievement of corporate unity may enter the circle of subjects and to influence the institutional transformation.

Key words: executive power, institutionalization, political rent, distribution of resources.

У процесі європейської інтеграції України, коли в основу її політичної ідентичності закладено підпорядкування усіх завдань державотворення досягненню умов і критеріїв членства в Європейському Союзі, особливої ваги набуває проблема ефективної модернізації державного механізму, і зокрема, формування дієвої виконавчої влади, здатної до впровадження реальних реформ. При цьому визнання особливої ролі механізму виконавчої влади в публічній політиці сучасних держав сьогодні стало загальною тенденцією як у політичній науці, так і в практиці державного будівництва. Політичні аспекти інституціоналізації державної влади теоретично осмислюються в роботах С.Хантінгтона, Г.Бен-Дора, Дж.Г.Марча і Й.Ольсена, Р.Гудіна. В російській політичній науці система державної влади в інституційному аспекті проаналізована В.Мшвенієрадзе, С.Кірдіною, Є.Осіповою, А.Рябовим, А.Соловйовим. У тій чи іншій мірі дана проблема піднімалася в роботах Г.Атаманчука, Т.Брус, О.Воронянського, Т.Грозінської, І.Дахової, В.Кампо, О.Лазор, О.Рудік, В.Шаповала та інших українських дослідників. Однак, за невеликим виключенням, із поля зору науковців випадає сама сутність інституціоналізації державної влади як процесу владного розподілу суспільних ресурсів. Визнаючи, як правило, сам факт розподільчої функції держави як політичного інституту, більшість університетських політологів ухиляється від аналізу фактору ресурсного забезпечення політичних акторів. Між тим, владні інститути як система закріплення панування певного угруповання, а також стримувань і противаг його окремих фракцій не можуть бути досліджені без урахування цього фактору. І виконавча влада як система органів та установ, що здійснює ексклюзивне владне розпорядження суспільними ресурсами, логічно є основним об'єктом такого аналізу. Дана стаття ставить за мету розгляд впливу фактору розподілу ресурсів через інститути виконавчої влади на процес інституціоналізації останньої.

Дослідження проблеми інституціоналізації виконавчої гілки державної влади передбачає у першу чергу аналіз фактору впливу на процес її оформлення зі сторони як владних інститутів, так і самих носіїв влади. У більш-менш спрощеному вигляді цю проблему можна поставити таким чином: чи діяльність суб'єктів політики формує інституційне поле виконавчої влади, чи, навпаки, загальна конфігурація інститутів виконавчої влади диктує суб'єктам політики спектр можливих стратегій діяльності. Не дивлячись на те, що така постановка питання дещо нагадує онтологічну дихотомію первинності курки/яйця, вона надзвичайно чітко прослідковується в методологічних підходах до дослідження феномену інституціоналізації.

У свою чергу, засновані на тих чи інших теоретичних підходах політичні концепції побудови державних інститутів, будучи втіленими у практику, можуть мати наслідком як підвищення ефективності функціонування останніх, так і виникнення хронічних дисфункцій державного механізму, що призводять до його дестабілізації і навіть занепаду.

Характерне для ряду напрямів неолібералізму та неоінституціоналізму бачення інституту як результату діяльності окремих суб'єктів, що конкурують між собою за досягнення максимальної вигоди, бере свій початок ще від теорії суспільного договору. Хоча таке бачення дозволяє пояснити сам процес інституціоналізації, воно нерідко по суті зводить його до розгляду процесу більш низького порядку – протистояння окремих суб'єктів.

Уявлення ж про первинність інституційної системи щодо соціальної діяльності, у свою чергу, породжує віру в можливість створення ідеальних державних інститутів чи запозичення інститутів, котрі продемонстрували свою ефективність у інших суспільствах. Саме на підтриманні існування ідеальних інститутів влади (хоча даний термін і не застосовувався) базувалися політичні аспекти конфуціанства, вчення Платона та онтологічно пов'язаного з ними класичного консерватизму. Концепція зовнішнього запозичення інститутів державної влади лежить в основі так званої теорії демократичного транзиту. Творцями і послідовниками даної теорії передбачалося, що достатньо перенести на ґрунт «посттоталітарних» країн демократичні політичні і, зокрема, державні інститути – і вони неминуче детермінують діяльність як індивідів, так і соціальних груп у напрямі демократичного розвитку. Навіть на побутовому рівні основна маса громадян упевнена в тому, що для покращення життя необхідно прийняти «хороші закони». При цьому вони можуть бачити, що «хороший закон» не працює, однак співвідносять це бачення лише з негативною, на їхній погляд, діяльністю певних чиновників чи олігархів. У політичній практиці сьогодишньої України таке бачення вилилося у вимогу «народної люстрації» як позаінституційного фактора регулювання діяльності державного механізму.

Намагання теоретично осмислити неспівпадіння концептуального бачення ролі інститутів влади із реаліями державотворчих процесів у багатьох «транзитивних» країнах дало поштовх до нових наукових розробок у цьому напрямі. Традиційне для першого пострадянського двадцятиріччя прагнення списати причини невдач на «нерозумінні реформаторами (владною елітою) самих основ процесу інституційних реформ»¹ у науковому плані себе врешті-решт зжило. В Україні в останні п'ять років набирає популярності концепція А.Фісуна, який розглядає пострадянські владні режими як неопатримоніальні, де політичні інститути збудовані за принципом «ресурси в обмін на лояльність». Відомий російський політолог А.Рябов взагалі характеризує ситуацію на пострадянському просторі як «інституційний провал»². Розуміючи роль інтересів ресурсозабезпечених угруповань в інституційному будівництві, він, однак, так і не зміг зробити висновок про те, що владні інститути на цьому просторі, і в першу чергу – в самій Росії вже сформувалися, причому їх основною функцією і є якраз забезпечення привілейованого доступу вказаних угруповань до суспільних ресурсів. Представниця новосибірської економічної школи С.Кірдіна для того, щоб пояснити відторгнення рядом суспільств інститутів «західного» зразка, використовує поняття інституційної матриці як стійкої інтегрованої сукупності політичних, економічних та ідеологічних інститутів, характерних для одного з двох виділених нею ідеальних типів суспільства³. Такий підхід, дійсно, надає підстави для аналізу можливості сприйняття системою тих чи інших інституційних інновацій, що вносяться із іншого соціуму. Однак він, на жаль, не дає нічого нового для пояснення самого механізму інституціоналізації державної влади, оскільки наукове обґрунтування взаємозалежності економічної, політичної та ідеологічної сфер суспільного життя було здійснено ще класичним марксизмом, а сьогодні широко використовується прихильниками цивілізаційного підходу до аналізу політичного процесу. На взаємопов'язаності політичних та економічних інститутів суспільства базується й одна з популярних сучасних дослідницьких концепцій світо-системного аналізу, розроблена І.Валлерстайном. Перехід же від загального бачення проблеми інституціоналізації до конкретного розгляду факторів, що

¹ Бунецький, Л.В. (2011). Особливості і проблеми трансформації інституційної системи в Україні: системний аналіз та світовий досвід. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, 104, 32.

² Рябов, А. (2011). Без институтов. 20 лет без Берлинской стены: прорыв к свободе. *Российская политическая энциклопедия*. Москва, 89.

³ Кірдіна, С.Г. (2000). *Институциональные матрицы и развитие России*. Москва: Теис.

детермінують її розвиток, у пострадянській політичній науці ще не здійснено. Чи не єдиним виключенням на сьогодні є підхід харківського дослідника О.Воронянського, який пов'язує політичну інституціоналізацію з динамікою конкретної розстановки сил ресурсозабезпечених суб'єктів політичної конкуренції. Однак аналіз конкретного механізму інституціоналізації державної влади в його працях не подається.

Ми також розглядаємо процес інституціоналізації державної влади як результат складної багатовимірної системи взаємовідносин політичних акторів у всіх сферах соціального життя на основі забезпеченості ресурсами, які можуть бути використані як ресурси влади. Будь-яка з цих сфер, що продукує певний ресурс, доступний для розподілу шляхом владного регулювання, сама стає предметом такого регулювання. Владний перерозподіл ресурсів здійснюється на користь тих акторів, які на даний момент утримують позицію монопольного права на розпорядження ексклюзивним цінним ресурсом для визначеного кола споживачів. Залежність споживачів від актора, що розподіляє ресурс, формує відносини панування-підкорення, що закріплюються інституційно через систему відповідних норм та установ, які вводять ці норми та забезпечують їх постійне відтворення у взаємовідносинах між членами даного суспільства (у тому числі шляхом застосування санкцій за відхилення від цих норм). Оскільки діяльність таких установ пов'язана із необхідністю їх ресурсного забезпечення та наділення спеціальними повноваженнями для здійснення влади, у тому числі й шляхом прямого примушення, такі установи отримують можливість виступати окремими акторами політичного процесу.

Ця можливість підкріплена унікальним положенням, що його займають інститути виконавчої влади в механізмі держави. По-перше, саме ці інститути, що включають до свого складу величезну армію чиновників у ряді сфер суспільного життя, отримують у своє розпорядження значні ресурси для здійснення повноважень з державного управління та регулювання. По-друге, персональний склад державних установ є професійним та не підпадає під необхідність змінюваності за результатами волевиявлення громадян, що фактично виводить його з-під контролю основної маси суспільства. Ця характеристика інститутів виконавчої влади впливає з їх функції підтримки стабільності та безперервності державної влади незалежно від змін у розстановці сил між ресурсозабезпеченими суб'єктами конкуренції за політичну владу. Політичний імунітет виконавчої влади допомагає зберігати спадкоємність у керівництві державою, він необхідний для здійснення довгострокових державних програм, у тому числі тих, що пов'язані з безпекою держави як політичної організації. Тому його визнання є загальним правилом для всіх переможців політичної боротьби. По-третє, в силу свого положення апарат інститутів виконавчої влади не пов'язаний безпосередньо з інтересами виборців, він обслуговує, насамперед, інтереси різних ешелонів законодавчої і виконавчої гілок влади. При цьому в силу свого положення професійних управлінців чиновники не тільки забезпечують владний супровід реалізації вже прийнятих законів, але й беруть активну участь у їх підготовці. Тому вони нерідко прямо пов'язані з групами, що відстоюють особливі інтереси в парламенті. Особовий склад апарату виконавчої влади є одним із основних каналів, через який групи з особливими інтересами здійснюють тиск на центри прийняття державних рішень та забезпечують реалізацію владних рішень у вигідному для себе контексті.

Як бачимо, особи, що входять до складу установ державної виконавчої влади, набувають певної владної суб'єктності у сфері своєї компетенції на відповідних рівнях цієї влади. А разом з цим – і можливість задовольняти власні інтереси, які можуть суттєво відрізнятися від інтересів тих акторів, котрі надають їм владні повноваження та ресурсне забезпечення для їх виконання.

Однак через розподіл сфер компетенції та рівнів повноважень у сучасній бюрократичній організації при взаємній контрольованості окремих державних установ задовольнити власний інтерес для членів цих установ неможливо без створення такої корпоративної єдності, яка дозволяє уникнути відповідальності перед тими, хто наділяє їх владою та ресурсами. Враховуючи, що саме існування професійного державного апарату пов'язане із владним регулюванням відносин між конкуруючими ресурсозабезпеченими угрупованнями, воно в ідеалі передбачає незалежність цього апарату від жодного з таких угруповань. Більш того, конкуруючі угруповання зацікавлені у підтриманні незалежності «корпорації державних чиновників» (принаймні, від своїх конкурентів) та у легітимації її власних каналів реалізації владних рішень. І якщо окремі чиновники можуть підпадати під вплив певних ресурсозабезпечених груп, то корпоративна єдність членів апарату державних установ теоретично дозволяє «корпорації державних чиновників» у цілому займати позицію більш-менш незалежного розпорядника ресурсів, що доступні для державного

регулювання. Логічно, що при такій позиції ця «корпорація» отримує не лише статус пануючого суб'єкта владних відносин у суспільстві (як мінімум – входить до числа ресурсозабезпечених груп, здатних конкурувати за владу), але й змогу системного відтворення цього статусу через кумулятивний ефект накопичення власного ресурсного забезпечення.

Реалізуючи свої власні цілі та інтереси особливих груп, члени установ виконавчої державної влади прагнуть до прийняття таких рішень, які відкривали б для них доступ до самостійного використання різноманітних ресурсів. Це приводить до посилення їх впливу як розпорядників ресурсів та до можливості стягнення ними ренти від свого владного становища. Така рента, що виникає в результаті ексклюзивного права установ державної влади на поза ринкове розпорядження суспільними ресурсами, які підлягають державному регулюванню, є політичною рентою¹. Найбільш ефективним способом створення політичної ренти є прийняття законів і розпоряджень, які обмежують випуск продукції, ліцензують доступ до найбільш прибуткових видів бізнесу або квотують експорт/імпорт. Попит підприємців на державні привілеї для своєї діяльності зумовлює пошук ренти особами, що завдяки своєму службовому положенню в органах державної виконавчої влади мають доступ до прийняття відповідних рішень².

Звичайно, у реальності монополія державного апарату на розподіл ресурсів, що підлягають державному регулюванню, є досить умовною, так само як і монопольний владний статус органів державної влади. В основі такої ситуації лежить технічна неможливість повного контролю над розподілом ресурсів для всіх суб'єктів політичної влади – як тих, хто відноситься до ресурсозабезпечених «засновників» державних інститутів як засобів регулювання відносин, так і тих, хто входить до числа державних чиновників, що офіційно приймають державні рішення з приводу цього регулювання. Розстановка сил при цьому може мати різні принципові варіанти. Український дослідник О.Воронянський відзначає два з них. Перший полягає у безумовному стійкому домінуванні суб'єкта чи групи суб'єктів влади. Монопольний контроль даних суб'єктів над інститутами державної влади зумовлює для них позитивний баланс співвідношення витрат на боротьбу з конкурентами та преференцій від її результатів. Тому ці інститути жорстко закріплюють їхнє панівне становище у суспільстві, відсікаючи конкуруючі угруповання від легального впливу на процес прийняття державних рішень. Другий варіант передбачає нестійку рівновагу між конкуруючими угрупованнями, яка супроводжується поперемінним приходом їх до влади. У цьому випадку «політичні інститути можуть закріплювати гарантії участі у процесі впливу на прийняття державних рішень для суб'єктів, тимчасово усунутих від державної влади, створюючи для них можливість знов-таки тимчасового повернення на владні позиції у майбутньому. Таким чином обмежуються владні можливості угруповання, яке на даний час утримує державну владу, але не має ресурсів, достатніх для постійного закріплення її за собою. При цьому підтримуються гарантії участі цього угруповання у прийнятті державних рішень після чергової ротації владних еліт»³.

Зазначимо, що найбільш реальною гарантією недоторканості міжелітних домовленостей є не формальні політичні інститути, а здатність суб'єктів влади забезпечити ресурсну підтримку реалізації власних інтересів через механізм цих інститутів. Враховуючи, що цінність тих чи інших ресурсів, котрі можуть бути конвертованими у ресурси влади, визначається рівнем та обсягом попиту на них із боку підвладних, у ході розвитку суспільства деякі ресурси можуть втрачати свою актуальність та замінюватись іншими, розпорядником яких можуть бути нові актори⁴. Відповідно, змінюється і розстановка сил між ресурсозабезпеченими акторами, що входять до числа суб'єктів політичної влади – політичної еліти. У результаті існуючі досі домовленості між ними щодо розмежування сфер впливу та ієрархії відносин втрачають свою актуальність. Ті з попередніх суб'єктів влади, для яких підтримка свого владного статусу через діяльність створених на основі цих домовленостей інституційних установ стає надто затратною через зменшення цінності власних ресурсів, переходять на більш низькі позиції. При цьому інституційні норми, які закріплювали попередні позиції акторів, теж втрачають свою актуальність і замінюються новими.

Однак демонтаж попередньої системи політичних інститутів, як правило, ніколи не буває

¹ Радаев, В. (2002). *Понятие капитала, формы капиталов и их конвертации*. Москва.

² Меркель, В., Круассан, А. (2002). Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях. *Политические исследования*, 2, 20-32.

³ Воронянський, О.В. (2012). Проблема формування політичних інститутів у контексті конкурентної боротьби еліт. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*, вип. 21, 76.

⁴ Rummel, R.R. (2006). *Social Power. Understanding Conflict and War*, 2, 87-124.

повним, і створення нових інституційних конфігурацій здебільшого відбувається саме на її основі. Причиною цього є, по-перше, відтворюваність звичних для основної маси підвладних каналів відносин панування-підкорення, які автоматично забезпечують належний рівень легітимності оновленого кола суб'єктів політичної влади; а по-друге – затратність якісного переформатування існуючої системи установ державної влади, яка забезпечує панування цих суб'єктів. Тому замість якісного переформатування ці інститути просто пристосовуються для використання в умовах нової розстановки сил.

В історичному плані такі адаптивні зміни, підкорюючись описаним закономірностям, є індивідуальними для кожного окремого суспільства. У результаті ми спостерігаємо досить значні відхилення форм організації державної влади в багатьох країнах світу від тих функціональних завдань, які вони виконують на сьогоднішній день та існуючої нині в цих країнах реальної розстановки сил ресурсозабезпечених суб'єктів. Так, у ряді країн із демократичною формою правління, таких як Велика Британія, Данія, Норвегія, Швеція, Японія та інших зберігається монархія, а Австралія та Канада є британськими домініонами. До того ж у Великій Британії зберігається спадковість членства у верхній палаті парламенту на основі земельної власності та володіння відповідним титулом. Німеччина є федерацією земель, відмінності між якими сьогодні є значно меншими, ніж відмінності між окремими провінціями унітарної Франції. Ці та інші рудименти попередніх державних інститутів є нонсенсом із точки зору сучасності, проте вони склалися в ході історичного розвитку окремих суспільств і наскільки вмонтовані в архітектуру існуючих державних конструкцій, що їх видалення нерідко може викликати розвал усієї конструкції в цілому.

Отже, з точки зору політичної науки політична інституціоналізація фактично являє собою безперервний процес адаптації комплексу форм організаційного та нормативного закріплення соціальних відносин, пов'язаних із здійсненням влади, до змін у розстановці сил ресурсозабезпечених суб'єктів. Тому конфігурація інституту виконавчої влади еволюціонує у відповідності до таких змін. Причому, оскільки сам інститут виконавчої влади є технічним ресурсом здійснення панування, носії цієї влади при певних умовах отримують змогу входження до кола вказаних суб'єктів. З іншого боку, складність і багаторівневість архітектури існуючого інституту виконавчої влади створює інерційну силу, що діє на прийняття рішень щодо обрання тих чи інших стратегій суб'єктами політики.

References

1. Bunetsky, L. V. (2011). Osoblyvosti i problemy transformacii instyucijnoi systemy v Ukraini: systemnyj analiz i svitovyj dosvid. *Visnyk Kyivskogo nacionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevtshenka*, 104, 32-39.
2. Riabov, A. (2011). Bez institutov. 20 let bez Berlinskoj steny: proryv k svobode. *Rossijskaja političeskaja encyklopedija*. Moskva, 83-89.
3. Kirdina, S. G. (2000). *Institucionalnye matricy i razvitie Rossii*. Moskva: Teis.
4. Radaev, V. (2002). *Ponyatije kapitala, formy kapitalov i ih konvertacii*. Moskva.
5. Merkel, V, Kruassan, A. (2002). Formalnye i neformalnye instituty v defektnyh demokratijah. *Političeskie issledovanija*, 2, 20-32.
6. Voronyansky, O. V. (2012). Problema formuvannia politytshnyh instytutiv u konteksti konkurentnoi borotby elit. *Visnyk Harkivskogo nacionalnogo universytetu im. V. N. Karazina*, vyp. 21, 75-79.
7. Rummel, R. R. (2006). Social Power. *Understanding Conflict and War*, 2, 87-124.