

УДК 323.31

Дем'ячук Олександр Петрович, кандидат фізико-математичних наук, доцент, завідувач кафедри політології Національного університету "Києво-Могилянська академія". Основний напрям наукових досліджень: державна політика і державне управління як політичні процеси. Політика й управління освітою

МОДЕЛЬ "ПОЛІТИЧНОГО РИНКУ" В ПРОЦЕСАХ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ/ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У сучасних суспільних науках з поняттям ринку пов'язане уявлення про високий ступінь свободи, конкуренцію між його дійовими особами (продавцями й покупцями) та можливість неdestructивного вирішення конфліктів, що виникають в ринкових процесах. На думку Джеймса Б'юкенена, модель ринку може бути застосована до опису й аналізу політичних процесів і відповідного оцінювання ступеня їх демократичності. У цій статті розглядаються теоретичні уявлення про процеси на „політичному ринку” на основі характеру розподілу політичної влади, і ці підходи застосовуються для опису поточних політичних процесів та прогнозування можливих наслідків для розвитку системи державного управління як складової політичної системи.

In modern social sciences the notion of "Market" is related to high degree of freedom, competition between its actors (sellers and buyers) as well as possibilities of conflict resolution in market processes by non-destructive ways. James Buchanan says that the Market Model may be applied to description and analysis of political processes and correspondingly to evaluation of their level of democracy. This article presents the theoretical approaches to description of processes in the "Political Market" on a basis of a political power distribution within the political system. These approaches are used in analysis of current political processes and forecasting possible outcomes in the development of the public administration system as a component of the political system.

ВСТУП

Описові моделі системи прийняття політичних та державних/управлінських рішень, основані на вертикальній ієрархії політичних і державних інституцій [1], уже не дають адекватного уявлення про конкретні процеси та розподіл сил між різними політичними силами. Крім того, зосередження описової моделі на конкретній системі в конкретній ситуації обмежує пошук аналогій і виявлення закономірностей у процесах, а це, у свою чергу, заважає прогнозуванню їхніх можливих результатів і наслідків для окремих політичних інституцій, сегментів політичної системи, держави і суспільства в цілому.

В українській політології традиційним є розгляд процесів управління суспільним життям через інституційні інтереси та поведінку основних політичних гравців у їхній боротьбі за

владу, здійсненні досягнутої влади чи намаганнях вплинути на владу. Такий підхід відповідає запропонованій Девідом Істоном моделі політичної системи як "чорної скриньки" в управлінні суспільним життям [2, с. 110]. Слід зазначити, що і ця модель, і численні інші підходи, що використовуються вітчизняними (заради правди слід сказати, що й багатьма провідними західними) дослідниками, майже виключно зосереджуються на процесах всередині політичної системи, при цьому стан суспільства, яке відіграє роль навколишнього середовища системи, і відповідні процеси в ньому розглядаються радше як підрядні ефекти, тобто як наслідки її рішень та їх впровадження на практиці. Проте сучасні уявлення про процеси управління суспільним життям значну увагу приділяють саме суспільним (недержавним і неполітичним) акторам вироблення публічних політик. Г.К.Колбеч ввів

у модель вироблення і здійснення публічної політики вертикальну та горизонтальну складові [3, с. 49-52], щоб відобразити роль недержавних дійових осіб, а також інституцій, що знаходяться обік прямої адміністративно-управлінської вертикалі в кожному конкретному секторі діяльності суспільства.

У поширених нині в українській політології термінах горизонтальна складова політичного процесу відбиває рівень розвитку і характер діяльності “громадянського суспільства”*. На думку вітчизняних дослідників, вплив інституцій громадянського суспільства на вироблення і здійснення публічної політики в Україні зводиться значною мірою лише до виборчих процесів і висування вимог про досягнення певних дій чи поступок від органів державного управління [4]. Основне ж навантаження у виробленні державної політики несуть органи державного управління та інші суб’єкти політичного процесу, а згідно з концепцією адміністративної реформи головна функція по розробці та впровадженню державної політики покладається на виконавчу владу [5].

З іншого боку, багаторічна практика демократичних країн стосовно процесів вироблення публічної політики свідчить радше про “переговорний”, ніж “приписовий” характер цих процесів. У багатьох публікаціях провідних західних дослідників за основу аналізу публічної політики береться модель політичного ринку, тобто боротьба суб’єктів політичного процесу за досягнення і здійснення влади й за вплив на владу може бути подана через ринкові категорії [6]. Далі ми розглянемо, як застосування цього ринкового підходу до принципів і процедур вироблення державної політики в Україні на основі моделей розподілу політичної влади приводить до суттєво нових уявлень про політичну систему в цілому, дає змогу пояснити ряд подій недалекого минулого і спрогнозувати можливі дії політичної системи в недалекому майбутньому та їхні наслідки для подальших процесів демократизації, економічного, політичного й суспільного розвитку нашої країни.

ПОЛІТИЧНИЙ РИНОК І МОДЕЛІ РОЗПОДІЛУ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ

Суб’єктами політичних процесів є, як відомо,

органи державної влади (законодавчі, виконавчі та судові) і місцевого самоврядування, політичні партії, інші політичні інститути (наприклад, інститут президента, інститут виборів та референдумів тощо). В результаті тривалої еволюції з часів Гарольда Лассвелла, Герберта Саймона, Девіда Істона [7] уявлення про публічну (державну) політику як про “все, що органи державного управління обирають робити або не робити” [1, с. 19] поступилося місцем ідеям Гаска і Б’юкенена про політичний ринок і ухвалення політичних рішень у результаті не стільки раціональної діяльності органів управління, скільки переговорів і досягнення взаємоприйнятних домовленостей (“консенсусу” в термінах Б’юкенена [8]) між суб’єктами цього ринку.

У ринковій економіці ведення ділових переговорів підлягає певним правилам і несе на собі відбиток ієрархії їх учасників. При перенесенні принципів ринку на політичні процеси нам також слід розглянути, які учасники та з яким ступенем повноважень беруть участь у переговорах стосовно вироблення і здійснення публічної політики (див., наприклад, [3, с. 40-52].

1. Цілком очевидно, що в першу чергу до найпотужніших гравців на політичному ринку варто віднести виконавчу владу, яка має справу з накопиченням і розподілом суспільних ресурсів практично в усіх сферах економічного й соціального життя. При цьому виконавча влада виступає одночасно у двох втіленнях – як сукупність політичних діячів, що потрапили до неї в результаті політичних виборів чи інших процесів формування керівної групи і беруть безпосередню участь у формуванні й ухваленні вищих політичних рішень та урядових/державних програм, а також як згуртований колектив чиновників, що зберігають свої посади майже за будь-якої політичної влади, є професіоналами у відповідній галузі й представляють собою організаційну структуру не лише підготовки й виконання прийнятих політиками рішень, а й корекції цих рішень (закономірності коригування бюрократією політичних рішень при їх втіленні в життя добре описані Пресманом і Вілдавскі у їхній книзі

* Автору більше до вподоби термін „цивільне суспільство” (більш адекватний переклад англійського терміна “civil society”) як протиположність “військовому”, тобто тоталітарному суспільству, управління яким здійснюється виключно за допомогою ієрархічної вертикалі. Проте в українській науковій і публіцистичній літературі прижився термін “громадянське суспільство” внаслідок прямого перекладу з російської “гражданское общество” без урахування того, що слово “гражданский” означає і “цивільний” або “невійськовий”, і “такий, що стосується стану громадянства”. Отже, у цій статті вживатимемо традиційний для українського політичного дискурсу термін.

- “Впровадження” [9]).
2. У більшості країн світу виконавча влада є похідним органом від влади законодавчої – парламенту, монарха, диктатора тощо. Законодавча влада, що ухвалює політичні рішення у вигляді законів чи подібних до них нормативних актів, покликана відбивати, по можливості, увесь спектр класових, групових, регіональних чи індивідуальних інтересів населення. Політичні сили, що входять до складу законодавчої влади, – це ті політичні партії, які завдяки підтримці населення чи волею диктатора отримали владні повноваження й можуть безпосередньо ухвалювати чи, принаймні, впливати на ухвалення політичних рішень або затвердження державних/урядових програм.
 3. Судова влада в політиці, як і на ринку, виконує функції “арбітра”, який робить процес переговорів і виконання домовленостей, принаймні, частково передбачуваним чи технічно здійсненим, слідкуючи за дотриманням учасниками певних правил, затверджених заздалегідь або в ході самих переговорів. Велика кількість конкретних прикладів з практики різних країн світу переконує у важливості й дієвості цього учасника переговорів, але при цьому засвідчує його неперворотність і негнучкість.
 4. До учасників переговорів варто віднести також і політичні партії, що не ввійшли до законодавчого органу чи не мають вирішального голосу на політичному ринку, але мають змогу впливати на політичні рішення через, наприклад, громадську думку, експертний вплив чи політичні акції населення. Можливо, що представник певної політичної партії обіймає посаду Президента країни (з відмінними від нульових повноваженнями) або міністра в певній галузі й завдяки цьому може безпосередньо долучатися до процесу вироблення і здійснення публічної політики.

Як бачимо, на політичному ринку активними дійовими особами виступають ті, хто разом складає політичну систему країни. Відповідно опис процесу розробки і здійснення публічної політики зручно здійснювати в рамках моделі, що описує розподіл повноважень (влади) між елементами політичної системи. Такий підхід був використаний багатьма авторами (див., зокрема, [10]). Згідно з ним можна виділити, принаймні, чотири моделі розподілу політичної

влади: *марксизм, плюралізм, елітизм і корпоративізм.*

Марксистська модель

Фактично найпростіша процедура розробки і прийняття політичних рішень реалізована в марксистській моделі розподілу політичної влади. По-перше, в цій моделі є або лише одна політична партія (наприклад, КПРС у СРСР), або декілька при повному підкоренні усіх інших легальних партій одній домінуючій політичній силі (сучасний Китай, Польща та Угорщина комуністичних часів). Публічна політика розробляється, впроваджується і контролюється однією й тією самою політичною силою, що виступає абсолютним монополістом політичного ринку. Про якісь переговори фактично немає сенсу навіть згадувати. Для такої системи будь-які неконтрольовані зміни в суспільстві чи економіці можуть стати катастрофічними, а тому вона значною мірою використовує структурно-функціональний підхід в організації й здійсненні суспільного розвитку (марксистська модель системи прийняття політичних рішень, щоправда, в капіталістичній державі, детально описана в працях Р. Мілібенда [11]).

В Україні марксистський розподіл політичної влади спостерігався від 1920 до 1991 року. В цей період прийняття політичних рішень належало виключно одній партії, яка одночасно формувала і законодавчу, і виконавчу, і судову влади, а отже, ніяких “переговорів” чи “політичного ринку” в принципі не могло існувати.

Плюралістична модель

В умовах плюралістичної моделі “політична влада... широко розподілена [серед учасників політичного процесу], між групами відбувається постійна конкурентна боротьба, і постійно виникають нові [політичні] групи. Рішення є наслідком переговорів між впливовими групами, і, хоча політична влада розподілена нерівномірно, жодна група не має монополії” [10, с. 31].

Для плюралізму характерні значна відірваність політичної системи від суспільства, слабкий обмін з ним матеріальними, людськими, ідейними чи моральними ресурсами. Зокрема, в умовах плюралізму цілком природно, що економічні підприємці прагнуть одночасно стати і підприємцями політичними, оскільки лише в цьому випадку вони можуть отримати “місце біля стола переговорів” і реалізувати свої ділові й політичні інтереси. Іншою особливістю плюралізму є неможливість “неприйняття рішень”, тобто свідомої відмови від будь-яких дій в умовах здійснення невдалої чи

неадекватної публічної політики, оскільки така дія вимагає стійкої стратегії, виробленої постійно діючою більшістю в політичній системі, що неможливо реалізувати в плюралістичній політичній системі.

У рамках політичного ринку панування плюралістичної моделі розподілу політичної влади означає можливість існування домінуючої політичної чи адміністративної групи поза представницьким органом. Такою домінуючою групою в Україні в часи плюралізму була виконавча влада на чолі з Президентом, яка завдяки інституційній згуртованості й професійній спрямованості була значно краще підготовлена до дій в умовах відсутності постійних політичних блоків або центрів вироблення рішень.

Плюралістична політична система в Україні проіснувала від 1991 до фактично 1999 року. Присутність на політичному ринку великої кількості політичних партій означала не стільки демократичність його діяльності, скільки його сегментованість, наявність значного рівня дефіциту ресурсів (матеріальних, фінансових, людських тощо) і прагнення кожного з підприємців на цьому ринку виграти право розпоряджатися цими обмеженими ресурсами, розраховуючи на певні особисті прибутки.

Елітизм

За певних умов плюралістична політична система може перетворитися на *елітистську*, тобто політична влада може виявитися розподіленою не між політичними партіями, а між окремими представниками політичної або економічної еліти. Забезпечення прогресу в суспільстві з такою політичною системою залежить від наявності й сили певного центру. Найчастіше таким центром виступатиме одна особа чи невелика група осіб [12].

Головною умовою належності в Україні 1999-2004 років до політичної еліти, що розробляла і ухвалювала політичні рішення, була особиста відданість верхівці, а не ідеологічна близькість чи збіг інтересів у окремих галузях суспільного життя. В результаті невелика ретельно контрольована група політичних акторів, які на той час уже зосереджували у своїх руках економічну владу, повністю взяли під контроль і такий політичний процес, як розробка і здійснення публічної

політики.

Для встановлення елітистського розподілу політичної влади необхідно було одного з головних акторів публічної політики – Верховну Раду України, яка за призначенням має стати осередком політичної боротьби навколо публічної політики в умовах демократичного політичного процесу, – підпорядкувати виконавчій владі, що перебувала під контролем Президента. На досягнення цієї мети були спрямовані всі зусилля щодо формування необхідного складу законодавчого органу на виборах 2002 року.

Таким чином, на момент проведення президентських виборів восени 2004 року мали бути створені всі передумови для утвердження елітизму з наступними перспективами переходу до марксистського розподілу політичної влади за білоруським зразком.

Корпоративізм

Корпоративістська модель розподілу політичної влади підкреслює об'єднання різних суспільних груп у процесі вироблення і прийняття рішень. В умовах ліберальної демократії корпоративізм можна розглядати як політичну систему, сприятливу для посередництва у задоволенні інтересів [13]. На відміну від плюралістичної й, тим більше, елітистської моделей, корпоративізм базується на “політичному підприємстві”^{*} – утворенні “корпорацій”, що включають у себе політичні партії, структури бізнесу/ринку, громадські/неурядові організації тощо. Події жовтня-грудня 2004 року засвідчили виникнення і зміцнення таких “політичних корпорацій” як з боку політичних переможців, так і з боку переможених. Навіть побіжний погляд на нинішні політичні партії, що потрапили до нового складу Парламенту, засвідчує їх блокування не лише з діловими колами (що було досить поширено в часи плюралізму й елітизму), але й з громадськими організаціями, політичними силами, що не перебувають при владі тощо. Однією з ознак переходу до корпоративізму в 2004-2005 роках стало призначення великої кількості посадовців з числа людей, які не лише знаходилися раніше досить далеко від влади, але й не обов'язково поділяють політичні та ідеологічні погляди владних політичних сил.

^{*} “Політичні підприємці – це люди, які прагнуть інвестувати різного виду ресурси, сподіваючись повернути їх у майбутньому у вигляді сприятливих для них публічних політик” (J.W.Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown, Boston, Mass. 1984. 240 pp. P. 129)

^{**} Використовуючи аналогії, запозичені з термодинаміки, можна сказати, що зростання ентропії означає посилення хаосу чи, іншими словами, розупорядкування. Це відбувається у замкнених системах і веде до „теплової смерті”, тобто до завмирання будь-якої діяльності всередині системи. Обмін енергією з іншими системами – запорука їх розвитку (*прим. авт.*).

Процес вироблення і здійснення публічної політики за цієї моделі відрізняється помітною “горизонтальною” складовою в системі акторів політики, яку становлять саме ділові й недержавні (у тому числі міжнародні) кола. Безперечним позитивом корпоративістської системи є її відкритість, відносна прозорість, унаслідок чого можна очікувати низького рівня “соціальної ентропії”^{***} або, кажучи термінами політичних наук, високої партисипаторності населення, його політичного структурування і, в кінцевому підсумку, утворення динамічного демократичного громадянського суспільства.

Можна сказати, що суть корпоративізму полягає у створенні можливостей співпраці держави й особистості у виробленні публічних політик. Ці можливості забезпечуються існуванням “політичних підприємств” з їхньою ієрархією, яка має і політичний, і адміністративний характер, а також осередків вираження і захисту інтересів суспільних/етнічних груп та окремих громадян.

Для корпоративізму властивий чіткий поділ політичних та адміністративних функцій, тобто процесів вироблення політики (політичних процесів) і процесів надання управлінських послуг (адміністративних процесів). З одного боку, адміністративні процеси є результатом політичних процесів, у яких були вироблені принципи здійснення управління, процедури надання управлінських послуг, визначені певні ресурси для цих функцій. З іншого – вироблення публічної політики відштовхується від суспільних проблем, що не можуть бути вирішені суто адміністративними методами, а отже, вимагають якісно нових підходів. Саме в цьому й полягає головна відмінність обох типів процесів державного управління.

ОСОБЛИВОСТІ РОЗПОДІЛУ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В НОВІЙ УКРАЇНІ

Уже зараз очевидно, що стосунки законодавчої й виконавчої гілок влади між собою, а також і з нижчими за ієрархією рівнями управління (обласними й місцевими радами та їхніми виконкомами) зазнають докорінних змін відповідно до політичної реформи, що набула чинності на початку цього року й отримала значний поштовх у результаті проведення пропорційних виборів до представницьких органів усіх рівнів. Водночас, виконавча влада залишається відносно стабільною інституцією, що

діє у повній відповідності з теорією організацій (див., наприклад, загальнотеоретичні праці Арджиріса і Герцберга [14]), тобто її інтереси є сумішшю інтересів політичних (відповідно до співвідношення сил, що здобули право формувати Кабінет), інституційних або колективних (відомчих) та особистих (при цьому слід розрізняти інтереси бюрократів – апаратних працівників, які за майже будь-якої влади залишаються на своїх посадах, і посадовців – політиків, призначених на певний термін виконувати політичні й адміністративні функції в інституціях виконавчої влади). На відміну від плюралістичної чи елітистської політичної влади, в умовах корпоративізму, що з великою ймовірністю зберігатиметься в Україні ще тривалий час, виконавча влада не буде вже єдиним розпорядником суспільних ресурсів. Більше того, змінюються кількість і характеристики акторів публічної політики, оскільки до участі в процесі вироблення і здійснення публічної політики тепер прямо долучатимуться обласні й місцеві органи управління, додаючи невизначеності результатам і наслідкам виконання політичних рішень, прийнятих на вищому рівні управління. Втрата центральною виконавчою владою важелів прямого вертикального адміністративного впливу доповнюватиметься неможливістю вертикального політичного впливу основними політичними підприємцями на своїх представників низової ланки, оскільки в багатьох випадках на місцевому рівні до влади прийшли політичні сили, не представлені у Верховній Раді.

Таким чином, можна очікувати значного посилення переговорних процесів у виробленні публічної політики. Поява за столом переговорів місцевих виборних органів управління означатиме певне наближення процесу вироблення політики до суспільства, збільшення можливостей для окремих людей і суспільних груп впливати на політичні рішення різного рівня.

ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ

Ця стаття була повністю готова до друку, коли Президент України видав Указ про розпуск Верховної Ради України [15]. Події квітня й наступних місяців 2007 року ще довго будуть у центрі уваги дослідників політики. Наразі велика кількість політичних коментарів не перетворилася на системний і систематичний аналіз причин, рушійних сил та можливих наслідків близької, середньої й

Література

1. Дай, Томас Р. *Основи державної політики*. – Одеса: АО Бахва, 2005.
2. Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, NJ. 1965.
3. Колбеч, Гел. – К.: *Політика*. Перекл. з англ. О.Дем'янчука. К. Видавничий дім "КМ Академія", 2004.
4. Рарог Ю.В. Реформування системи місцевого самоврядування і розвиток НДО (досвід 80-90-х років). *Наукові записки НАУКМА, серія "Політичні науки"*. Т. 21, 2003. с. 32-35.
5. Адміністративна реформа в Україні: чи вдасться розірвати замкнене коло? *Національна безпека і оборона*. – 2000. – №5. – С. 2-43.
6. Schumpeter J. *Kapitalismus, Socialismus und Demokratie*. München, 1975.
7. Lasswell, Harold D. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland. College Park, MD. 1956. Simon, Herbert A. *Models of Man: Social and Rational*. John Wiley, NY. 1960. Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, NJ. 1965.
8. Buchanan, James R. *Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist*. College Station, TX. 1977. 'Markets, States and the Extent of Morals. *American Economic Review*, 67 (1978). – С. 364-368.
9. Pressman, J. and A. Wildavsky. *Implementation*. University of California Press. Berkeley, CA. 1973.
10. Alan R. Ball. *Modern Politics and Government* (4th edition). Chatham House Publishers, Inc. Chatham, NJ. 1988. с. 30-32.
11. Miliband, R. *The State in Capitalist Society*. Weidenfeld and Nicholson. London. 1969. *Marxism and Politics*. Oxford University Press. Oxford, 1977.
12. Там само, с. 31-32.
13. Lehbruch, G. and P.C. Schmitter (eds), *Patterns of Corporatist Policy-making*, Sage, London. 1982.
14. Argyris, C. *Organization and Innovation*, Irwin, Toronto. 1965. F. Herzberg, *Work and the Nature of Man*. Staples Press. New York. 1966.
15. Указ Президента України № 264 від 2 квітня 2007 р. "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України".
16. Le Grand, J. and W. Bartlett. *Quasi-Markets and Social Policy*. McMillan: London, 1993.