

УДК 328.185(477)

Ростислав Павленко

ВИТОКИ І НЕБЕЗПЕКА БЕЗВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСТКОМУНІСТИЧНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Перехід від радянської до пострадянської системи управління відбувся за свідомого рішення прагматичної частини комуністичної номенклатури. Відповідно, основою політичного оісиття стало не становлення партій і розвиток парламентської демократії, а перерозподіл власності та сфер впливу між угрупованнями "партії влади". Це ускладнює запровадження ефективних механізмів відповідальності уряду, адже парламент не має реальних важелів впливу на нього. Намагання виправити ситуацію реалізуються в подальшому ускладненні адміністративної структури, що погіршує умови економічної й політичної діяльності та створює додаткові можливості для корупції. Така ситуація загрожує подальшим зниженням ефективності роботи інститутів держави, отже реформа системи виконавчої влади є нагальною потребою.

Визначальною рисою пострадянської трансформації є відсутність прямого партійного нащадка комуністичної партії. Натомість роль провідної політичної сили відіграє певне коло осіб, які *ex officio* мали і мають доступ до розподілу ресурсів і державних важелів впливу, а також пов'язані з ними угруповання. Саме цей феномен дістав у працях політологів і матеріалах журналістів влучну назву "партія влади" [1].

Виокремлення верхнього правлячого шару партійно-господарської номенклатури, перетворення її на закриту владну касту було помічене ще на початку 30-х років ХХ століття самою правлячою партією [2].

Власне, саме в умовах тоталітарного режиму політична еліта й існує у такій специфічній формі, як номенклатура [3]. Але в умовах українського варіанту посттоталітарного розвитку більшість представників цієї "еліти" продовжують обіймати керівні посади, за суттю своєю все ще залишаючись номенклатурою - з її манерами, звичками, уподобаннями і стереотипами, тобто з усіма вадами й позитивами. Тому цілком можна погодитися з терміном "номенклатура", що запропонований рядом дослідників також на позначення пострадянської владної еліти.

Розширене (особливо у часі) тлумачення терміна "номенклатура" відповідає іншому - "партія влади", яка визначена В.Якушиком

та Е.Вільсоном як інституційно не оформлений політичний блок, що складається з "прагматично зорієнтованих і деідеологізованих вищих кіл старої номенклатури, представників державного апарату, засобів масової інформації, керівників традиційних секторів промисловості та сільського господарства" [4].

Партія влади не є конкретною політичною партією, хоча спроби створення певних інституцій для обслуговування окремих частин владного корпусу робилися і, без сумніву, ще робитимуться. До таких структур можна віднести УСПП, яка свого часу висунула Л.Кучму кандидатом у президенти, "Нову Україну", "Трудовий Конгрес України" (до 1996 року) чи Партію праці [5]. Характерною особливістю цих структур є те, що вони не є масовими, і розраховані не на публічну політику, а на безпосередній вплив на владу через особисті зв'язки чи входження у владні структури. З іншого боку, навіть масові партії не позбавлені вад, характерних для більшості нинішніх партій в Україні - "лідеральності" (тобто створених "під лідера"), обмеженості території їхнього впливу та клановості [6].

Частково феномен "партії влади" можна пояснити наслідками "путчу" 19 серпня 1991 року: комуністів було звинувачено у підтримці заколотників, і - зважаючи на антикомуністичні настрої і демократичну ейфорію в

суспільстві - явний зв'язок з КПРС чи КПУ (в Україні) лише підірвали б рейтинг будь-якої політичної сили. Оскільки на країну насувалася економічна криза, амбітним "прагматикам" від номенклатури вдалося домогтися зміни у суспільних відносинах, що дозволило їм перейти на нові джерела збагачення замість традиційних номенклатурних, ефективність яких зменшувалася.

Цікаво, що "путч" 1991 року сприяв релегітимізації владних "прагматиків" в Україні. Для широкого загалу вони оголосили себе "демократами" і "реформаторами", прихильниками незалежності країни, на яких тиснуть консерватори. Протиставивши себе "ортодоксам" і вдавшись до антикомуністичних заходів (до заборони компартії включно), вони забезпечили собі прихильність населення, яке прагнуло стабільності, що дозволило відкласти проведення вільних виборів [7].

Розпад Радянського Союзу відбувся радше внаслідок рішучих дій наляканої нестабільністю у Москві доморощеної еліти, а не перемоги антикомуністичної опозиції. Розвиваючи ініціативу, влада кинула гасло "злагоди в ім'я розбудови держави", попередивши тиск з боку опозиції. Стабільність молодій державі розглядалася як самоціль, і опозицію було залучено до нерівноправної коаліції, в якій державницькі гасла та окремі діячі відігравали легітимізуючу роль. Підтримка влади підірвала довіру до опозиції в суспільстві, але не відкрила їй представникам доступу до реального контролю за прийняттям і впровадженням рішень [8].

Забезпечивши таким чином свої позиції, пострадянська влада вирішила за краще утриматись від дострокових виборів, які могли б стати "референдумом про правління комуністів" [9]. Відтак, потреба у життєздатній та самобутній політичній партії, яка могла б сподіватися на підтримку виборців, виявилася мінімальною. У свою чергу, це змістило політичне завдання влади від пошуків легітимізації до більш актуальних питань повноважень, компетенції, розподілу

функцій, балансу впливу та визначення джерел індивідуального та/або групового зиску.

Феномен "кланократії", про який вже багато сказано й написано в пострадянських країнах, є похідною цих процесів. Без партійного оформлення невідворотні суперечності політичних і економічних інтересів розв'язуються через своєрідні "групи тиску", що складаються з представників колишньої компартійної номенклатури і урядових апаратників, представників бізнесу, керівників великих державних підприємств, місцевих авторитетів злочинного світу тощо. Проте необхідність, з одного боку, зовнішньої легітимізації та фінансової підтримки, а з іншого, - реформування віджилої радянської економічної системи для забезпечення нових джерел збагачення (на основі, зокрема, розпродажу ресурсів в умовах "дикого" ринку) зумовила виголошення "партією влади" ідей лібералізму ідеологічною основою реформ [10].

Складовою еволюції владних структур, не обтяжених суспільним контролем, є також розвиток виконавчої гілки державної влади і, зокрема, адміністративної системи. Так, економічна дерегуляція і приватизація державних підприємств, які мали б сприяти розвитку цивілізованого ринку, в *непрозорій політичній системі* (тобто без дієвого контролю) створили простір для маніпулювання правилами, що регулюють передачу державних активів у приватні руки, продаж критичної інформації щодо змін у законодавстві, або надання пільг в обмін на "винагороду", і забезпечили надзвичайні умови для корумпованості чиновництва [11].

Після девальвації марксистсько-ленінської ідеології і зникнення відповідних адміністративних структур, повністю підпорядкованих комуністичній партії, пострадянські суспільства й уряди опинились у ситуації, коли існували "люди і речі", але не було механізму ефективного управління ними [12]. Слабкість партій (через наведені вище причини) зумовила, з одного боку, відсутність політичного контролю, а з іншого, - неспроможність влади здійснити послідовне

реформування правової системи, в ході якого мали бути чітко визначені компетенція органів виконавчої влади різного рівня та механізм притягнення їх до відповідальності. Відсутність такого механізму дозволила посадовим особам - які, звісно, прагнуть передусім покращити власне матеріальне становище - отримувати швидкий зиск, використовуючи переваги свого посадового статусу.

Безвідповідальність і дифузний характер "партії влади" призвели до перетворення корумпованості на системну ознаку. Клієнтелістські угруповання, що існували в апараті радянських часів, знайшли нове втілення у згаданому альянсі комуністичної номенклатури і бізнесових кіл. Складність структури адміністративного апарату зумовлює неможливість повної збіжності інтересів усіх чиновників. Дифузність "партії влади" спричинює відсутність чіткої "державної лінії" - того нормативного стрижня, який слугував би за спрямовуючий у процесі виконання посадовими особами своїх безпосередніх функцій, що і робило б "служіння державі" не абстрактним гаслом, а прямим обов'язком. За таких умов посадові особи мають можливість впливати при прийнятті чи впровадженні рішень в обмін на матеріальні вигоди від ділових кіл. Групи тиску, утворені внаслідок такого симбіозу, можуть мати різні кон'юнктурні цілі, але їх визначальні риси і методи діяльності схожі. Структури ці невеликі за чисельністю, однак організовані і тому політично потужні, і, звичайно, перебувають поза контролем суспільства - навіть пройшовши через вибори.

Такі групи змагаються за контроль над ухваленням "критичних" рішень і - через тиск, підкуп і використання особистих зв'язків - здатні торпедувати будь-які законодавчі чи адміністративні зміни, які можуть зашкодити їх становищу. Нескінченна історія реформування української податкової системи видається одним з найпромовистіших прикладів. Кожного разу, коли внаслідок загострення економічної кризи виринає тема "зменшення

податкового тягаря", радикальні та неупереджені думки лишаються лише в політичних заявах. Проте кожен законопроект з'являється з переліком "винятків" щодо оподаткування, які створюють сприятливі умови бізнесовій структурі того чи іншого угруповання. Якщо ж суб'єктом подання є виконавча влада, яка намагається похапцем латати дедалі більші бюджетні дірки, то в підсумку подібні удосконалення лише погіршують той самий тягар чи ускладнюють процедуру обчислення і стягнення податків. Усе це заплутує й без того складну систему регулювання економічних відносин, і у "груп" з'являється додатковий важіль впливу на конкурентів - шантаж із залученням правоохоронних органів, які можна "нацькувати" на конкурента (адже в існуючих умовах будь-який із суперечливих законів обов'язково буде порушено) [13].

Зважаючи на традиційність згаданих засобів впливу на прийняття рішень, а також відсутність дієвих механізмів притягнення до відповідальності представників влади взагалі і контролю за виконавчою владою зокрема, зміна *status quo*, яка може призвести до суттєвого перерозподілу сфер і важелів впливу між "групами тиску" - зашкодити встановленим "правилам" - потребуватиме великих зусиль, якщо взагалі є можливою. Хоч як це не парадоксально, для офіційної влади легше створити нову структуру - увівши в гру чергового гравця (залежного від свого "патрона") на поле адміністративного управління [14]. Таким чином, практика постійного ускладнення адміністративного механізму відтворює сама себе. Це знаходить втілення у збільшенні кількості і штатів різних управлінських, контролюючих і дозвільних органів, розмитості і переплетенні сфер їхньої компетенції. Кожен з цих органів, намагаючись виправдати власне існування, займається адміністративною нормотворчістю, намагається поширити свій вплив на якомога ширший спектр суспільних відносин і активно змагається з собі подібними за доступ до ресурсів і шляхи покращення власного добробуту.

Більше того, подібні зміни в адміністративній системі вносяться хаотично, лише з урахуванням кон'юнктурних міркувань (чи як реакція на безпосередню загрозу), оскільки побудований "партією влади" механізм прийняття рішень не здатний виробити тривалої стратегії [15]. Непослідовність дій уряду і як наслідок - неоднозначність правових приписів, нестабільність і постійні непередбачувані зміни в законодавстві, а також посилена адміністративна нормотворчість, надмірний адміністративний тягар в усіх сферах управління - створюють у населення і підприємців почуття *непевності*. Це (так само, як за часів радянської влади) змушує громадян і бізнесменів шукати "легших шляхів" у стосунках із владою, аби уникнути проходження громіздких і неефективних формальних процедур. І не дивно: нині українські підприємці мусять витратити до 29% свого часу (який, як відомо, є грошми) на спілкування з різними владними органами - від податкових до пожежних [16].

За таких умов "тіньова економіка" (незарєєстрована і неоподаткована економічна діяльність*) і підкуп посадових осіб стають своєрідною "захисною реакцією" суспільства на дії влади. Цікаво відзначити, що в деяких країнах подібні механізми міцно вкорінилися у суспільні відносини та стали ледь не офіційно інституціалізованими, не загрожуючи, проте, існуванню та ефективності роботи державної влади в цілому. Наприклад, слово "мафія" - колись назва італійського організованого злочинного угруповання - нині використовується для позначення організованої злочинності взагалі. В Латинській Америці, зокрема в Мексиці, практика дарування невеликих "сувенірів" чиновникам для пришвидшення проходження справи стала невід'ємною частиною апаратної культури [17]. У подібних випадках корупція відіграє роль "мастила", що прискорює оберти занадто громіздких

колішат державного апарату, або відповіддю раціонально мислячих людей на переобтяженість офіційної процедури та відсутність дієвого контролю.

Втім, такі "адаптаційні" винаходи аж ніяк не є безпечними. Постійні "тіньові" змови чиновника і клієнта підривають дієздатність держави і її апарату в цілому. Подібні відносини живлять тіньовий - тобто неоподатковуваний - сектор, знекровлюючи "офіційну" економіку. А це, у свою чергу, призводить до зростання бюджетного дефіциту, що змушує державу урізати виплати на соціальне забезпечення. Таким чином, стагнація на макрорівні може рано чи пізно підірвати основи мікрорівневого добробуту такої частини населення, яка буде здатна ініціювати соціальний вибух (як це трапилося в Албанії у 1996 і Болгарії у 1997 роках).

Крім того, зрозуміло, що нездатність урядів покласти край процвітанню корупції та забезпечити дотримання иравопорядку не сприяє легітимності новопосталих і ще несповна зміцнілих держав. Хабарництво та інші корупційні зловживання, до яких вдаються "бізнес-політики" (*business politicians*) для забезпечення своєї влади (призначення "своїх" людей, спротив розслідуванням, поширення клієнталістських утворень) чи підтримки матеріального достатку (перемитництво, незаконне використання публічної власності тощо), дедалі більше розхитують адміністративний механізм, приносячи ефективність управління в жертву миттєвому особистому чи груповому зиску [18].

З іншого боку, масове спонтанне порушення формальних правил і нестабільність останніх врешті-решт підірвуть життєздатність всієї адміністративної системи як такої і навіть добробут корумпованих посадових осіб зокрема. Логікою надання "корупційних послуг" є миттєве збагачення на умовах, про які

* За різними підрахунками (наприклад, за різницею між всією реальною спожитою електроенергією і енергією, витраченою на діяльність, з якої отримано податок), 50-70% пострадянської економіки перебуває в "тіні" - поза ефективним контролем податкових, реєстраційних та правоохоронних органів держави.

домовляються чиновник і клієнт. Чим ширшою стає така практика (і відповідно попит на неї), тим більше зростає ціна "послуг" і зменшується гарантія їх надання (оскільки самі корумповані чиновники змагатимуться за обмежені ресурси, доступ до яких їм забезпечує посада). І врешті-решт вірогідність надання цих послуг впаде, а ціна зросте понад рівень монополістичного прибутку, на який розраховують корумповані посадові особи, що "відлякає курей, здатних нести золоті яйця." Тобто підриває можливість чиновників ефективно розпоряджатися ресурсами, доступними в межах їхньої компетенції або корупційних процедур [19]. Однак це ж означатиме параліч державного апарату і повну втрату довіри населення до нього, а відтак і до держави, яку він представляє.

Таким чином, виникає своєрідне "зачароване коло": економічна неефективність вимагає лібералізації, однак прийняття урядових рішень здійснюється під впливом груп тиску, які за існуючих умов отримують зиск. Це визначає прийняття рішень за принципом найменшого спротиву - під гаслом "підвищення контролю", - які реально призводять до зростання кількості і розмивання меж компетенції адміністративних і "адмініструючих" органів. Зважаючи на суперечливість законодавства і слабкість судової влади, такі "рішення" практично

означають створення нових можливостей для зловживання владою і становищем осіб, зацікавлених у максимізації зиску.

У свою чергу, громадяни і підприємці шукають вихід із ситуації непевності і ладні запропонувати "винагороду" за сприяння з боку посадових осіб, що дозволить уникнути обтяжливих формальних процедур. У міру того, як така практика розповсюджується на ширше коло управлінських відносин, зменшується обсяг зібраних податків, що підриває ефективність національної економіки в цілому і добробут громадян зокрема. Реформи реалізуються через зміни в організаційній структурі, однак, оскільки групи інтересів і тиску за допомогою впливу на законодавчі та виконавчі процедури і зв'язків з представниками владних структур перешкоджають ґрунтовній реструктуризації влади, нові регулюючі документи виходять розпливчастими і часто лише створюють додаткові можливості для корупції.

Розвиток подій за подібним сценарієм погіршує рівень життя людей і підриває легітимність держави. Зважаючи на велику роль, яку відіграє у житті суспільства виконавча влада, враховуючи її всеосяжний вплив і здатність акумулювати та використовувати значні ресурси, цілеспрямоване її реформування має змінити схему відносин між суспільством і владою та подолати вказані проблеми.

1. *Рябчук М.* Демократія і "партія влади" в Україні // Політична думка. -1994. - №3. - С.37.
2. Бюллетень оппозиции (большевиков-ленинцев).-1930. -№17-18. - С 11-19.
3. *Баранова С.* Проблеми трансформації тоталітарного режиму в Україні // Студії політологічного центру "Гене́за". -1997.-№1.-С.13.
4. *Вітьсон Е., Якушин В.* Політичні організації в Україні // Сучасність. -1992. - №5. - С164.
5. *Білецький М., Погребинський М.* Політичні партії у взаємодії зі структурами влади // Становлення владних структур в Україні. - К., 1997. - С.48.
6. Політологія посткомушзму.-К., 1995.—С.138—140.
7. Там само.
8. Політичний процес і політична еліта // Політична думка. -1993. - №1.
9. *Ishiyama J. T.* The Sickle or the Rose? Previous Regime Types and the Evolution of the Ex-Communist Parties in Post-Communist Politics // Comparative Political Studies. -1997. -Vol. 30. -№ 3.
10. *Sakwa R.* Russian Politics and Society. - London: Routledge, 1996. -P.91.

11. *Pivnenko S.* Economic Distortions in Transitional Societies: An Institutional Approach *II* Thesis submitted to the conference: The Economic Theory of Market Distortions of the Shadow Economy. - Kiev: University of "Kiev-Mohyla Academy", 7 June 1997.- P.2.

12. *Якушик В., Ватсон Ш., МейсДэ/с, Малеев В.* Корупція як соціальний феномен // Політична думка.- 1994.-№4.-С.129.

13. *Ledomaska L.* Corruption for Development: an Application to Ukraine *II* Project of Macroeconomic reform in Ukraine.-Harvard University, 1997.-P.13.

14. *Pivnenko S.* Economic Distortions in Transitional Societies: An Institutional Approach. - P.3.

15.1Б1А-Р.3-5.

16. Ibid.-P. 10.

17. *Ledomaska L.* Corruption for Development: an Application to Ukraine. - P.3.

18. *Manzetti L.* Market Reform Without Transparency. - North-South Center of the University of Miami, 1996.

19. *Ellis G.* Using 'Western Economics to Analyze Corruption *II* Thesis submitted to the conference: The Economic Theory of Market Distortions of the Shadow Economy. —Kiev: University of "Kiev-Mohyla Academy", 7 June 1997.-P.2.

Rostyslav Pavlenko

SOURCES AND DANGER OF POST-COMMUNIST EXECUTIVE AUTHORITY'S IRRESPONSIBILITY

The transition from the Soviet to post-Soviet administration system took place at the discretion of the pragmatic part of Communist nomenclature. Therefore, the political life concentrated not on the development of parties and parliamentary democracy, but rather on the redistribution of property and influence among the groups of "party of power". This undermines the establishment of the effective mechanisms of governmental responsibility, since the parliament has no real means to influence it. The attempts to improve the situation embody in the increase of complexity of administrative bodies' structure, which engraves political and economic life and creates possibilities for corruption. The situation bears a threat of continuing decrease in quality of functioning of state institutions. Hence, the reform of the executive system is urgently needed.