

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ПРОЦЕСУ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У статті проаналізовано теоретичне підґрунтя та хід інституціональних змін у процесі демократизації на сучасному етапі розвитку України.

Ключові слова: інституціоналізація, демократія, інститут демократії, держава.

Теорія демократизації виступає теоретичною базою стратегії розвитку суспільства, яке прагне набути ознак сучасного. У 50–60-ті роки ХХ ст. теорії політичної модернізації та демократизації тісно переплелися, передбачаючи процес переходу від авторитарного режиму до ліберальної демократії країн, що розвиваються, — за західним зразком, що на практиці привело до зміни системи цінностей та способів легітимації влади. Таким чином, ці процеси передбачають формування, розвиток та поширення сучасних політичних інститутів, практик, а також сучасної політичної структури.

Проблеми демократичних переходів та інститутів, які забезпечують цей процес, серед західних політологів досліджували С. Хантінгтон, А. Пшеворський, В. Меркель, А. Круасан, Р. Даль та ін. У вітчизняній політичній науці ці проблеми висвітлюються у роботах М. Михальченка, Ф. Рудича, В. Цветкова, В. Горбатенка, Г. Щедрової, А. Колодій, О. Новакової тощо.

Але незважаючи на велику кількість праць з цієї проблематики, недостатньо висвітленим залишається інституціональна складова процесу демократизації на сучасному етапі розвитку України, і саме це зумовлює мету статті — з'ясувати рівень інституціональних змін як фактор забезпечення демократичної стабільності політичної системи сучасної України.

У 70–80-х роках ХХ ст. новий інституціоналізм як дослідницький напрям дедалі переконливіше починає заявляти про себе у політичній науці. Це підводить до розширення поля традиційного дослідження, стає актуальним розуміння сучасної політики та процесів як інституціональної інженерії.

Відомий американський дослідник С. Хантінгтон в своїй роботі «Політичний порядок у суспільствах, що змінюються» (1968) головною проблемою визначив відставання в розвитку політичних інститутів порівняно із соціальними і економічними трансформаціями. «Громадяни і їхні лідери мають єдині уявлення про характер суспільного інтересу і про традиції та принципи, на яких ґрунтується життя даного політичного співтовариства. У ... країнах існують сильні, гнучкі, міцні соціальні інститути: ефективні бюрократії, добре організовані політичні партії, високий ступінь народної участі у громадських справах, працездатні системи громадянського контролю над військовими, широка участь держави в економіці й досить дієві процедури, які забезпечують спадковість влади і регулювання політичних конфліктів» [1, с. 21].

Ґрунтовне дослідження, де був використаний «новий інституціоналізм» до аналізу демократії «третьої хвилі», здійснено А. Пшеворським. У роботі «Демократія і ринок. Політичні і економічні реформи у Східній Європі і Латинській Америці» (1992) А. Пшеворський зазначає, що в процесі створення нових інститутів велике значення надається співвідношенню політичних сил. Дослідник виокремлює кілька варіацій: співвідношення сил відоме і неоднакове (інститути підганяються під конкретну особу, конкретну партію або альянс); співвідношення сил відоме та однакове (інституціональна політична структура не має довгострокового характеру); співвідношення сил не відоме (встановлені інститути мають найбільше шансів, особливого значення тут набуває термін, необхідний для написання конституції) [2, с. 28].

Демократія для А. Пшеворського — це система вирішення соціальних суперечностей, коли жодна зі сторін ніколи цілком не контролює ситуацію і не визначає кінцевий результат, який для всіх політичних акторів завжди залишається невизначеним.

Відповідно, вирішальним кроком на шляху до демократії є передача влади від групи осіб до зводу правил. Для того щоб досягти згоди всіх політичних сил, демократія повинна вибудувати таку систему соціальних інститутів, які відкривають перед усіма політичними силами одночасно перспективи справедливого змагання за прихильність виборців: вона має бути ефективною та дієвою стосовно втілення рішень у життя.

Німецькі дослідники В. Меркель та А. Круасан звернули увагу на центральну особливість нових демократій, проблемою яких є «пошкодження» конституційно-правових принципів і часткова нейтралізація механізмів стримування влади [3].

Невипадково С. Хантингтон вважає інституціоналізацію основним критерієм політичного розвитку. Рівень інституціоналізації він визначає адаптивністю, складністю, автономією, злагодженістю його організацій та процедур, тобто внутрішньою цілісністю процесу [1, с. 32].

Інституціоналізація є одним із показників якісних змін, які відбуваються в політичній сфері в цілому, зосереджуючись на системній організації та механізмах регулювання в політиці. Інституціоналізація дає змогу виявити загальні та сутнісні ознаки функціонування інститутів, значно розширює взаємовідносини між людиною та суспільством через систему нормативно-організаційних механізмів, які представляють саме ці інститути.

Теоретичне осмислення інституціонального змісту процесу демократизації визначається не тільки необхідністю аналізу сучасного його стану через виявлення сутності, змісту та форм досліджуваних інститутів, але й здійсненням аналізу конкретних шляхів, засобів і форм, які забезпечують реалізацію громадянських прав і свобод, вільне волевиявлення, прагнення до консенсусу в суспільстві.

Виходячи з розуміння інституціоналізації як процесу визначення і оформлення організаційних, правових та інших структур для задоволення суспільних потреб [4, с. 236], ми маємо на меті визначити його зміст і механізми здійснення.

Функціонування будь-якого інституту пов'язане з соціально-політичним контролем, санкціями, процедурами притягнення до відповідальності за порушення закону. Ефективність інституту багато в чому залежить від дієвості контролю та очікуваних санкцій. Для того щоб зрозуміти причини розпаду або дієвості інституту, необхідно визначитися з дієвістю санкцій.

Інститут функціонує завдяки установам, у рамках яких організується діяльність, здійснюється управління, контроль за роботою з допомогою необхідних засобів та ресурсів. Ресурсами інститутів виступають організаційні, матеріально-фінансові, інтелектуальні складові. Важливими є знання, кваліфікація, володіння інформацією, мораль, кредит довіри до інституту, повага.

Основу інституціональних утворень становлять сукупність рівноправних громадян, які здійснюють соціально-політичні функції та ролі, регулюють і контролюють дотримання державою демократичних принципів і норм.

Держава створює політико-правові умови, за допомогою яких забезпечується доступ громадських інститутів до участі у процесах

формування політичних рішень і вони тим самим інституціоналізуються.

Отже, підвалинами інституціоналізації виступає нормативно-правова база, завдяки якій розвивається інститут демократії та відбувається його багатогранна діяльність.

Інша важлива характеристика, безпосередньо пов'язана з вищевказаною, полягає в забезпеченні інституціональною системою реалізації цілей громадського життя. При цьому кожен із інститутів має власні специфічні цілі й виконує конкретні функції задля забезпечення поставленої мети. З огляду на їхнє призначення інститути виступають центральним об'єктом структурно-функціонального аналізу громадського життя суспільства.

Так, інститути прав і свобод людини, ринкової економіки, які створюють можливості як для свободи індивіда, так і для самоорганізації громадян, стають певними умовами для створення інституційного середовища. Дані умови відображені в резолюції ООН «Про заохочення права на демократію» (1999 р.).

Конкретну форму інституціоналізації набуває, коли закріплюється правовий та організаційний статус, тобто формулюються цілі та функції, впорядковується внутрішня організаційна структура.

Прийняття Конституції і процеси формування інститутів, які політично спрямовуються, створюють лише одну модель інституціоналізації. Так виникають формальні структури політичних систем. Крім цього, є ще й друга модель — встановлення неформальних практик і правил політичної гри. У дефектних демократіях така модель не просто доповнює формально легітимований процес інституціоналізації, вона може навіть — залежно від характеру неформальних інститутів — суперечити формальній інституціоналізації [3, с. 20]. Причиною пошкодження ліберально-конституційних, легітимних і легально встановлених норм часто є витіснення формальних інститутів неформальними правилами. Така деформація політичних процедур і правил прийняття рішень виникає передусім у результаті поєднання двох факторів, що сягають своїм корінням минулого: авторитарного спадку неформальних практик та акумуляції економічних і політичних проблем поставторитарної системи, перенесених з авторитарної фази.

В. Меркель та А. Круассан вважають, що чим швидше старим політичним і економічним елітам вдається закріпитися на значимих позиціях у новому політичному й економічному житті та організувати в суспільстві вагомі групи інтересів, тим вірогіднішим є сценарій:

політичні та економічні актори в нових демократіях замість дотримання формальних правил нерідко віддають перевагу відомим неформальним нормам і практикам [3,].

Процес інституціоналізації складається з таких етапів: виникнення потреб, задоволення яких вимагає виконання спільних дій; формування загальних цілей, суспільних норм, зокрема правових, для забезпечення взаємодії відповідних суб'єктів; встановлення системи санкцій для забезпечення реалізації норм і правил поведінки. Підвалина інституціоналізації — нормативність, яка є обов'язковим компонентом будь-якого інституту. В свою чергу інституціональні форми відображають соціальний устрій, тому будь-які інституціональні новації повинні відповідати наявним умовам та обов'язково спиратися на попередній історичний досвід. Тобто послідовність та системність — необхідні умови проведення інституціональних реформ.

Отже, інституціоналізація досягається за допомогою ряду суттєвих факторів. Найважливішими серед них можна визначити такі.

Перш за все, це чіткий, нормативно закріплений розподіл функцій, прав і обов'язків суб'єктів інституціоналізації.

Важливим є виконання певного кола обов'язків, завдяки яким функції інститутів набувають професіоналізації. З цією метою суспільство може здійснювати підготовку кадрів для виконання ними професійних обов'язків, що забезпечує високу ефективність інститутів.

Аналізуючи вплив цих факторів на інституціоналізацію демократичних інститутів на сучасному етапі, залучаючи дані соціологічних досліджень, з'ясовуємо рівень довіри до державних і недержавних структур з боку громадян України. Переважно вони не довіряють органам державної влади та державним інституціям.

Традиційно для нашої країни найбільше громадяни довіряють Церкві — 68,2 % українців засвідчили повну або ж переважу довіру їй. Також значний рейтинг довіри мають вітчизняні ЗМІ — 50,8 %, збройні сили — 43,5 % та російські ЗМІ — 41,4 %. Після ЗМІ Російської Федерації за рівнем суспільної довіри йде Президент України — 41,3 %. Варто відзначити, що саме Президент має найвищий рейтинг серед усіх інших владних інститутів. Проте соціологи зазначають різке падіння довіри до Президента та влади за останні місяці [5].

Далі суспільні інститути за рівнем повної або переважної довіри громадян розподілились таким чином: місцеві ради (35,4 %), СБУ (35 %), західні ЗМІ (33,6 %), місцеві державні адміністрації (32,6 %) та Уряд (29,7 %). Найменше українці довіряють профспілкам (25,1 %),

міліції (25 %), прокуратурі (22,7 %), судам (21,6 %) та, нарешті, Верховній Раді (21,4 %) [6].

Ця тенденція зберігається в Україні вже понад десяти останніх років. І хоча рівень довіри до недержавних інститутів з боку громадян вищий, аніж до державних інститутів, серед конкретних механізмів, які дають змогу пересічним громадянам впливати на ухвалення певних державних рішень, найбільш дієвими вони вважають вибори Президента України (32 %), народних депутатів України (28 %), а також участь у мітингах та демонстраціях (21,5 %). І зовсім небагато сподівань залишається у громадян до таких усталених у демократичних країнах механізмів, як участь у діяльності громадських організацій (8 %), звернення до засобів масової інформації (8 %) та судових позовів (7%). Майже третина опитаних, а саме 28 % вважають, що насправді пересічний громадянин ніяк не може вплинути на рішення влади [7].

Отже, необхідно спрямовувати політичну систему на заходи сприяння розвитку демократії, консолідації її у нові дієві форми. Це, перш за все, активна участь у цих інститутах громадян із широким спектром уподобань, які відчують невдоволеність рівнем захисту їхніх прав; аполітично налаштованих громадян та власне людей із високим рівнем громадської активності. Варто також враховувати діяльність української діаспори. Маючи досить високий рівень громадянської активності та політичної культури, проживаючи у країнах з високим рівнем розвитку демократії, вони розповсюджують свій досвід у країнах проживання та в Україні.

Демократичний розвиток в Україні за 10-бальною шкалою (де «1» – диктаторський режим, а «10» – повна демократія) громадяни оцінили в 4,98 бала, що нижче, ніж у червні 2007 року (тоді було 5,26 бала). Проте цей показник є вищим, аніж він був у травні 2004 року (4,85 бала). Більшість населення, 61,5 %, не задоволені тим, як функціонує демократія в Україні, задоволених значно менше — 25 %. І це зрозуміло з огляду на те, що більшість, 63 %, вважають неможливим реально впливати на владу та ухвалення рішень [7].

Історія свідчить про неможливість і навіть небезпечність формування демократії «згори», за бажанням або за планом представників влади. Суспільство може дійсно стати демократичним, якщо воно набуде самостійності, матиме свій власний ґрунт та буде здатне здійснювати необхідний контроль за діями держави.

Не можна не звернути уваги, що Українська держава досягла певних успіхів у процесі інституціоналізації демократії, що відображено у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи

«Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 4 жовтня 2010 року.

Серед яких зазначені: збільшення законодавчої активності в Україні та створення нової правлячої коаліції; наданий пріоритет та продемонстрована політична воля влади щодо виконання Україною решти зобов'язань перед Радою Європи.

Особливе ж занепокоєння Парламентської асамблеї викликають: необхідність ухвалення в Україні єдиного Виборчого кодексу; запровадження нової виборчої системи; наявність імперативного мандата, що суперечить європейським демократичним стандартам; доповнення положення про фінансування партій до закону про політичні партії зокрема щодо прозорості фінансування партій. Також пропонується розглянути додаткові заходи, які б зменшили залежність політичних партій від економічних та комерційних інтересів; реформа прокуратури, зокрема, щодо здійснення загального нагляду за законністю; реформування системи правосуддя; боротьба проти корупції; наголошує на важливості громадянського суспільства для демократичного розвитку України, зокрема наголошує на прискоренні процесу ухвалення нового закону про громадські організації для усунення недоліків існуючого законодавства про недержавні організації.

Асамблея підтверджує свою готовність допомагати Україні у зміцненні її демократичних інституцій та утвердженні суспільства, що ґрунтується на принципах демократії, поваги до прав людини та верховенства права [8].

Підґрунтям цього незаспокоєння є реальний стан розвитку інститутів демократії в Україні, що підкріплюється оцінкою експертів та виборців щодо демократичного характеру організації й проведення виборчих процедур. Оцінка громадянами виборів як механізму забезпечення демократичної участі населення у здійсненні влади знижується, сьогодні вона складає — 48 % респондентів вважали, що вибори проводяться лише для створення видимості демократії. Серед основних чинників, що перешкоджають перетворенню виборів на механізм реального впливу на формування органів влади та механізм забезпечення політичної відповідальності політичних суб'єктів за результати їхньої діяльності, опитані експерти і громадяни називали [9]:

Що заважає виборам стати механізмом участі населення у здійсненні влади?	Експерти (%)	Населення (%)
Невиконання тими, кого обрали, своїх виборчих обіцянок	72	49
Формування виконавчої влади не за результатами виборів	32	22
Відсутність постійного громадського контролю за обраною владою	70	24
Неконкретність виборчих програм	32	12
Невимогливість громадян до своїх обранців, пасивність	56	17

У цьому контексті слід підкреслити, що помітний поступ у зміцненні механізмів забезпечення демократичної участі громадян не набув інституційної усталеності, а пов'язаний, передусім, з кадровими змінами в системі влади за результатами президентських виборів.

Розпочате реформування політичної системи в силу суперечливості запроваджених змін, наявного стану сформованості політичних інституцій, передусім партій, та інституцій громадянського суспільства не виключає загрози повернення політичних практик попереднього періоду.

Незбалансованим є також розподіл повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Він характеризується надмірною централізацією владних функцій і не забезпечує належної ресурсної бази для забезпечення реального самоврядування територіальних громад.

Серед основних чинників що гальмують процес інституціоналізації демократії в Україні, можна назвати:

- девальвація засадничих цінностей демократичного устрою, що погіршує міжнародний імідж України і негативно впливає на міжнародну конкурентоспроможність держави;
- нездатність сформувати інститути і механізми віднайдення консенсусу та цивілізованого вирішення політичних конфліктів;
- зростання тіньової економіки та посилення корупції.

Усі ці факти ілюструють необхідність вироблення ефективної та дієвої стратегії реформування держави, формулювання й успішна реалізація якої зумовлюватиметься наявністю у провідних суб'єктів політичної системи громадянської відповідальності та політичної волі. Реалізація зазначеного вбачається можливим шляхом:

активізація процесу проведення конституційної реформи з метою чіткого визначення пріоритетів реформування політичної системи України; опрацювання необхідних змін до Конституції України; узгодження темпів, черговості та нормативно-правового супроводження здійснюваних реформ;

вдосконалення співпраці інститутів політичної системи з інститутами громадянського суспільства шляхом оприлюднення політичних пріоритетів діяльності органів державної влади та впровадження принципів і механізмів субсидіарності; переконливого й реалістичного обґрунтування очікуваних результатів;

розробки і впровадження навчальних програм для всіх рівнів освітніх закладів, спрямованих на формування громадянської культури та компетентності, підвищення рівня довіри в суспільстві.

Отже, подолання цих проблем є нагальним у зміцненні інституту демократії, верховенстві права та подоланні корупції, формуванні ефективної та відповідальної системи влади, посиленні міжнародної суб'єктності України.

Література

1. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / Самуэль Хантингтон. — М. : Прогресс-Традиция, 2004. — 480 с.
2. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке ; пер с англ. / Адам Пшеворский // [под ред. проф. Бажанова В. А.] — М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. — 320 с.
3. Меркель В. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В. Меркель, А. Круассан // Полис. (II). — 2002. — № 2.
4. Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В. П. Горбатенко]. — 2-е вид., доп. і перероб. — К. : Генеза, 2004. — 736 с.
5. Рівень довіри громадян до Президента України [Електронний ресурс] — Інформаційне агентство УНІАН. — Титул з екрану. Режим доступу до ресурсу : <http://www.unian.net/ukr/news/452091-sotsiologi-zaznachayut-rizke-radinnya-doviri-do-prezidenta-ta-vladi.html>.
6. Найбільше українці довіряють церкві, а також ЗМІ [Електронний ресурс] — Інтернет-издание «Публичные люди». — Титул з екрану. Режим доступу до ресурсу : <http://pl.com.ua/?pid=61&artid=14269>
7. Статистичні дані [Електронний ресурс] : сайт Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова. — Режим доступу : <http://www.razom.org.ua>
8. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 4 жовтня 2010 року [Електронний ресурс] — Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу до ресурсу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a19

9. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / [за заг. ред. А. В. Єрмолаєва]. — К. : НІСД, 2010. — 528 с.

В статье дан анализ теории и ходу институциональных изменений в процессе демократизации на современном этапе развития Украины.

Ключевые слова: *институционализация, демократия, институты демократии, государство.*

The article analyzes the theoretical basis and the progress of institutional changes in the process of democratization in the present stage of development of Ukraine.

Key words: *institutionalization, democracy, democratic institutions, the state.*

Михайловська Оксана Георгіївна — доцент кафедри політології та міжнародних відносин Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, кандидат політичних наук.

Рецензент: проф. Чемшит О. О.