

УДК 321.7:328

С. Власенко

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕМОКРАТІЇ: СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ, ПІДХОДИ

Здійснено концептуальний аналіз питань інституціоналізації демократії та її впливу на державне управління, відповідно до чого доведено, що у випадку неспроможності ефективного функціонування інституціоналізації демократії відбуваються деструктивні зміни у всіх сферах суспільного життя.

Ключові слова: демократія, інституціоналізація, державне управління, інститути демократії.

Сучасний етап суспільного розвитку передбачає становлення нових інститутів демократії, здатних забезпечити ефективність функціонування національних систем державного управління. У загальнометодологічному контексті постає питання детального аналізу основних концепцій та підходів, які характеризують процес інституціоналізації демократії. Передусім йдеться про інституційні структури, які забезпечують утвердження принципів та механізмів демократії, а також і соціально-політичні та державно-управлінські процеси, які регламентуються інституціоналізацією демократії.

Досліджуючи демократію, науковці акцентували увагу на окремих її елементах, залишаючись осторонь від систематичного дослідження всіх складових. Особливості інституціоналізації демократії не є предметом ґрунтовних досліджень. Залишати осторонь інституціоналізацією досліджуючи демократію, неможливо.

Питання демократії є предметом дослідження великої кількості науковців. Р. Патнема визначив складові аспекти процесу інституціоналізації; Дж. Сарторі відводить провідну роль виборним державним посадам; Г. Мінц вказав на основні переваги інституціоналізації демократії.

Мета дослідження полягає у необхідності інституціоналізації демократії.

Аби чітко конкретизувати системно-структурний зміст інституціоналізації демократії, необхідно передусім виходити із аналізу змісту понять інститутів демократії, їх становлення взаємозв'язку, взаємодії та змін. Інститути демократії – це упорядковані та відносно сталі форми організації взаємодії між органами державної влади та громадськістю, які просують конвенційно прийняті норми, правила, які її регламентують у різних сферах суспільного життя, виходячи із добровільної згоди більшості членів суспільства. У. Беклі у контексті аналізу інститутів демократії наголошує на необхідності чітко розмежовувати “легалізовані” від “легітимізованих” інституцій, демократичну владу від легітимізованого керівництва та вимушене утилітарне підпорядкування від нормативної комфортності та цілісної згоди” [1]. Такий підхід до інститутів демократії передбачає розгляд декількох типів інституційних структур, які мають різний рівень впливу на інтеграційні процеси та стабільність у суспільстві. Саме тому на думку вченого найважливішим інтегративним та стабілізаційним потенціалом володіє лише той інститут демократії, який наділений всіма інституційними атрибутами – легальністю, легітимністю та інституційною інфраструктурою.

В межах цього аналізу також потрібно виходити із інституціоналізації, яка забезпечується дієвістю інститутів демократії. Вони є “легітимними і легальними елементами політичної системи суспільства, які забезпечують створення демократичного режиму у державі через втілення принципів демократії... передумовою легітимності інституту демократії є його організаційне оформлення і визнання громадськістю; передумовою легальності – його юридичне оформлення, узаконення” [2].

Функції демократії в державному управлінні реалізуються через відповідні інститути у двох формах:

- прямій (представницька), при якій влада здійснюється через виявлення волі громадян у виборних органах (парламенти, органи місцевого самоврядування);
- непрямій (безпосередня), при якій влада здійснюється через безпосереднє виявлення волі громадян (референдум, вибори).

Інституціоналізація демократія в межах сучасної держави здійснюється через дві найефективніші форми демократизації державного управління: вибори та референдум.

Вибори як форма безпосередньої участі громадян в державному управлінні спрямовані на формування вищих представницьких органів, органів місцевого самоврядування, їх персонального складу. У межах демократичних систем державного управління громадяни наділені вільними правами обиратись та бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування за умови реалізації принципу рівності.

Важливу роль в інституціоналізації демократії у розвинених країнах відіграють референдуми як інститути безпосередньої демократії, що забезпечують вирішення кардинальних проблем загальнонаціонального і місцевого значення шляхом голосування (прийняття конституції, інших важливих законів або внесення до них змін, а також інших рішень із найважливіших питань) і проводяться з метою забезпечення безпосередньої участі громадян у державному управлінні. Основними формами референдумів за предметом їх проведення є: конституційний (на всенародне голосування виноситься проект конституції або конституційні зміни); законодавчий (на всенародне голосування виноситься певний законопроект або чинний закон); консультативний (проводиться з метою виявлення громадської думки щодо принципового питання розвитку держави). Результати референдумів “мають найвищу юридичну силу, не потребують затвердження, є загальнообов’язковими для державних органів, слугують правовим підґрунтям їх правотворчої і правозастосовної діяльності” [3].

Доцільно відзначити, що в окремих країнах демократичного світу, окрім референдумів, діють інші інститути безпосередньої демократії, так, до прикладу: у Швейцарії здійснює відповідні функції народне вече, народна законодавча ініціатива, у Франції практикується плебісцит як альтернатива референдумам, який передбачає всенародні опитування громадськості з певних найбільш актуальних питань розвитку держави, а в Америці основною метою проведення референдумів є внесення законодавчих ініціатив (народна законодавча ініціатива) [4]. Загалом, інститути безпосередньої демократії спрямовані на забезпечення безпосереднього народовладдя. Ст. 69 Конституції України безпосереднє народовладдя “включає участь громадян в реалізації різних форм влади, їх безпосередню владну діяльність, спрямовану на вирішення відповідних державних чи суспільних питань, прийняття рішень та їх втілення в життя”.

Відтак інституціоналізація демократії – це процес становлення нових інститутів демократії, які відповідають певним умовам соціально-економічного та політичного розвитку держави. На думку Р. Патнема, процес інституціоналізації демократії необхідно розглядати виходячи їх трьох аспектів як: 1) процес становлення та прийняття суспільством нових демократичних правил (законів, нормативних структур, традицій, ритуалів); 2) створення організаційних структур, відповідальних за артикуляцію та порядок дотримання даних правил і які створюють соціальну інфраструктуру інституціоналізованої поведінки; 3) формування ставлення громадян до демократичних правил та організаційних структур, які відображають повну їх згоду з відповідним інституційним порядком [5].

Інституціоналізацію демократії, на нашу думку, доцільно розглядати через дієвість новітніх інститутів, які забезпечують ефективність функціонування національних систем державного управління у межах різних дослідницьких підходів до таких інститутів належать:

1. Вибірні державні посади (сучасні моделі демократії виходять із того, що безпосередній контроль над прийняттям нормативних актів та реалізацією державно-управлінських рішень здійснюють обрані громадянами особи) [6].

2. Вільні, чесні та регулярні вибори, в яких має право брати участь кожен громадянин як кандидат та виборець, вступаючи у відкриту конкуренцію між громадянами та їх об'єднаннями [7].

3. Чутливість органів державної влади до потреб та інтересів суспільства, а тому їх політика завжди напряму залежить від його вимог.

4. Свобода самовираження, відповідно до чого громадяни володіють правом висловлювати свої думки, подекуди жорстко критикувати владу, політичну систему, суспільно-економічний порядок та провідну ідеологію [8].

5. Доступ до альтернативних та незалежних джерел інформації, що забезпечує належні права громадян отримувати певні дані з альтернативних джерел, які є доступними для них і не контролюються з боку держави [9].

6. Абсолютна автономія громадських організацій, що передбачає право кожному громадянину створювати та приймати участь у незалежних громадських структурах [10].

7. Всезагальне охоплення громадянства, відповідно до чого кожен громадянин, який проживає в межах певної держави і підпорядковується її законам, повинен забезпечуватись повноцінними правами громадянства [11].

Ці основні інститути демократії спрямовані на забезпечення конкуренції у політичному та державно-управлінському житті суспільства, забезпечення прав та інтересів громадян на участь у державному управлінні. Це певною мірою сприяє плюралізації державної політики та ефективності процесу вироблення стратегічного курсу держави. Тому, аби забезпечити розвиток національних систем державного управління, необхідно посилювати роль демократичних інститутів, які утримуватимуть параметри її збалансованості відповідно до потреб громадської практики участі в управлінні державою. Окрім того, необхідно відзначити й інший факт, що демократія може бути дієвою лише за умови сталої держави, яка є “єдиними джерелом легітимного застосування сили” [12]. З огляду на це, Г. Мінц вказав на основні переваги інституціоналізованої демократії, які слугують ефективності функціонування національних систем державного управління, а саме вона: допомагає попередити деспотизм; сприяє захисту інтересів громадян; дає змогу політичному керівництву отримувати більш повну інформацію; надає людям

максимальну можливість жити згідно з їх власними законами; гарантує широкий діапазон особистої свободи та прав людини; наділяє громадян моральною відповідальністю за їх політичні рішення; володіє потенціалом забезпечити політичну рівність у суспільстві; гарантує державам високий рівень управління людськими ресурсами та заможність; стримує держави від військової агресії.

У межах цього дослідження доцільно враховувати і той факт, що саме інституціоналізація демократії забезпечує стабільний розвиток держави, який можливий лише за умови її легітимності. В умовах інституціоналізованої демократії, на думку Ж. Хайгеля, “необхідно щоб громадяни виконували також і ті рішення, з якими вони не згодні, а для цього мають успішно функціонувати базові демократичні цінності, які дозволяють забезпечити повну згоду у суспільстві щодо принципів поведінки громадян та суб’єктів органів державної влади” [13]. При цьому вчений виходить із того, що саме стабільний розвиток держави здатен забезпечити демократизацію його системи державного управління, а це, своєю чергою сприятиме встановленню довіри між громадянами та органами державної влади, що детерміновано спонукатиме до дотримання відповідних нормативних стандартів демократії, які досить часто можуть навіть виправдовувати застосування сили заради реалізації інтересів громадян.

Подібною думки також дотримується Р. Арон, який виходить із того, що саме визнання та дотримання суспільством відповідних демократичних принципів забезпечує сталість держави в умовах кризи, а для цього має існувати ефективна правова система. Її відсутність “залишає норми демократичного суспільства без захисту і створює передумови для зловживання з боку влади, політичних еліт та кримінальних структур” [14].

Особливий інтерес у межах цього дослідження становить теорія неінституціоналізму, відповідно до якої демократія розглядається як інституційний метод співжиття громадян, який має чітку інституційну структуру, яка реалізується на чотирьох рівнях: 1) рівень громадянина; 2) рівень громади; 3) рівень громадянського суспільства; 4) рівень держави [15].

Кожен із цих рівнів характеризує інституційні засади організації влади у суспільстві, його сомоорганізаційний потенціал та форми участі у процесах формування та реалізації державного управління.

У межах аналізу інституціоналізації демократії особливу увагу доцільно приділити концепції консолідації демократії, яка передбачає “процеси інституціоналізації (зміцнення демократичних інститутів, практична реалізація інституціоналізованих норм і правил) і легітимації демократії (придбання режимом ціннісного значення на рівні політичної свідомості і політичної культури)”. На думку Ф. Шміттєра, інституціоналізація демократії передбачає “процес закріплення встановлених норм в суспільстві, інституціоналізована норма – це реалізована на практиці норма, яка набула характеру стійкості, постійності, стабільності”. Відповідно до цієї концепції, “консолідація демократії пов’язана з опануванням громадянами конкретної держави демократією, ухваленням демократії на рівні народу, на рівні політичної свідомості особистості”. Відповідно до наведеного вище, “інституціоналізація демократії пов’язана, передусім, з політичною елітою, політичними акторами, а легітимація демократії з народом, громадянами” [16]. У такий спосіб консолідацією демократії вчений вважає механізм її інституціоналізації, оскільки в процесі її реалізації “відбувається трансформація випадкових домовленостей, продиктованих розсудливістю норм і викликаних збігом

обставин рішень, прийнятих в процесі переходу, у відносини співпраці і конкуренції, які носять регулярний характер, ведуться за достовірно відомими правилами і добровільно приймаються різними організаціями і індивідами (політиками і громадянами), що беруть участь в демократичному управлінні”. Це свідчить про те, що інституціоналізація демократії, завдяки своєму регламентаційному потенціалу, “епізодичні угоди, половинчасті норми і випадкові рішення в процесі переходу до демократії трансформують у відносини співпраці і конкуренції, які міцно засвоюються, постійно діють і добровільно приймаються учасниками демократичного управління”. Необхідно особливо наголосити на тому, що інституціоналізація демократії, у цьому відношенні є механізмом перетворення певних неформалізованих домовленостей, узгоджених нормативних принципів та конвенційних рішень між різними суб’єктами системи державного управління у формальні відносини конструктивної конкурентної співпраці.

Деінституціоналізація у цьому контексті розглядається як “тотальна інституційна заборона на запровадження інновацій”, в результаті чого відбувається “фрагментація інституційного простору” в межах якого акумулюється соціальна агресія, цинізм, аномічна деморалізованість, політична демагогія та бездумний конформізм” [17]. Водночас відмовитись у повній мірі від деінституціоналізації демократії неможливо, оскільки вона є необхідною умовою розвитку суспільства, ідентифікації проблем та тенденцій громадсько-державної інтеграції. У такому контексті деінституціоналізація демократії сприяє поступовому витісненню старих, традиційних інститутів новоствореними.

Деінституціоналізація демократії у сучасних системах державного управління дослідниками охарактеризована через такі категорії, як: модель інституційних відхилень демократії [18], зміщення культурного фокусу [19], контрінституційні цінності демократії [20], інституціоналізація конфлікту демократії [21], зміна символічного універсалу демократії [22], амоконструювання в умовах інституціоналізованого плюралізму демократії [23], вибухові процеси деінституціоналізації [24]. Деінституціоналізація демократії є рудиментом радянської доби, з якою відійшли в минуле монополітія інститутів власності, тотальні інститути у різних сферах суспільного життя – цензура, атеїзм.

На пострадянському просторі деінституціоналізація демократії все частіше зумовлює відповідні форми політичної нестабільності та насилля, загалом є дестабілізуючим фактором функціонування національних систем державного управління. Саме тому чим більше, окремі держави відмовлятимуться від інституціоналізації демократії, тим більше на думку Ф. Фукуяма, вони приближатимуть собі кінець свого історичного розвитку [25]. Відсутність та системне оновлення відповідно до вимог часу інститутів демократії неможливі без основоположних принципів, інструментаріїв участі громадськості у розвитку та функціонуванні держави. Досить часто “інститути демократії формально сконструйовані, існують відповідні заклади та закони, які покликані забезпечити узгоджену життєдіяльність із законами та довіру до інституційних закладів, що посилюватиме міць відповідного демократичного порядку” [26].

Висновки

Отже, здійснений аналіз свідчить, що інституціоналізація демократії не працює, що призводить до відповідних деструктивних змін у всіх секторах інституційного простору системи державного управління. На сьогодні спостерігається тенденція радикальної зміни інституційних основ соціального

порядку, що призвело до соціально-політичного хаосу, деструкцій, соціальної нестабільності, яка супроводжується агресивним внутрішньополітичним конфліктом.

Література

1. Buckley W. Sociology and Modern Systems Theory [Text] / W. Buckley. — Englewood Clifts ; New Jersey : [s. n.], 2012. — P. 167.
2. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек [Текст] / Ф. Фукуяма ; пер. с англ. М. Б. Левина. — М. : АСТ, 2014. — С. 11.
3. Карл Т. Л. Что есть демократия? [Текст] / Т. Л. Карл, Ф. Шмиттер. — М. : [б. и.], 2013. — С. 195.
4. Ситников А. В ряду режимных демократий / А. Ситников // Коммерсантъ [Текст]. — 2006 — № 16 (№ 3347). — С. 24.
5. Putnem R. D. Bowling Alone / R. D. Putnem // Journal of Democracy [Text]. — 2013. — № 6. — P. 67.
6. Сартори Дж. Вертикальная демократия / Дж. Сартори // Полис [Текст]. — 2013 — № 2. — С. 23—44.
7. Coppedge M. Measuring Polyarchy / M. Coppedge, W. H. Reinicke // Studies in Comparative International Development [Text]. — 2010. — Vol. 25. — № 1. — P. 51.
8. Fishkin J. S. Democratic Theory / J. S. Fishkin // International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences [Text] / ed. N. J. Smelser, P. B. Baltes. — Oxford : Elsevier, 2011. — P. 448.
9. Munck G. L. Democratic Transitions / G. L. Munck // International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences [Text] / ed. N. J. Smelser, P. B. Baltes. — Oxford : Elsevier, 2012. — P. 117.
10. Сен А. Развитие как свобода [Текст] / А. Сен. — М. : Новое издательство, 2014. — С. 88.
11. Madison J. Letter to an unknown correspondent / J. Madison // The Mind of the Founder: Sources of the Political Thought of James Madison [Text] / ed. M. Meyers. Indianapolis : Bobbs-Merrill, 2013. — P. 530.
12. Munck G. L. Democratic Transitions... — 457 p.
13. Higley J. Elite Foundations of Liberal Democracy [Text] / J. Higley, M. Burton. — N.-Y. : Rowman & Littlefield, 2010. — P. 44.
14. Арон П. Демократия и тоталитаризм [Текст] / П. Арон ; пер. с фр. Г. И. Семёнова. — М. : Текст, 2013. — С. 237.
15. Diamond L. J. Three paradoxes of democracy / L. J. Diamond // Journal of Democracy [Text]. — 1990. — Vol. 1. — № 3. — P. 48.
16. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм и консолидация неолемократии [Электронный ресурс] / Ф. Шмиттер. — Режим доступа : www.polit.ru/documents/113534.html.
17. Inglehart R. Modernization and Postmodernization [Text] / R. Inglehart. — Princeton ; New Jersey : [s. n.], 2011. — P. 22.
18. Turner J. The Structure of Sociological Theory [Text] / J. Turner. — Homewood ; Illinois : [s. n.], 2013. — P. 11.
19. Merton R. Social Theory and Social Structure [Text] / R. Merton. — London : [s. n.], 2011. — P. 12.
20. Blau P. Exchange and Power in Social Life [Text] / P. Blau. — N.-Y. : [s. n.], 2012. — P. 40.

21. Tiryakian E. Structural Sociology / E. Tiryakian // Theoretical Sociology. Perspectives and Developments [Text]. — N.-Y. : [s. n.], 2010. — P. 32.

22. Бергер П. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания [Текст] / П. Бергер, Т. Лукман. — М. : [б. и.], 1995. — С. 80.

23. Войтович Л. П. Проблема социальных институтов в социологии / Л. П. Войтович // Социология: теория, методы, маркетинг [Текст] / Л. П. Войтович. — 1999. — № 2. — С. 151—166.

24. Buckley W. Sociology and Modern Systems Theory... — P. 167.

25. Fukuyama F. The Social Virtues and the Creation of Prosperity [Text] / F. Fukuyama. — N.-Y. : [s. n.], 1996. — S. 50.

26. Bauman Z. Intimation of Postmodernity [Text] / Z. Bauman. — London ; N.-Y. : [s. n.], 2012. — P. 17.

C. Vlasenko

INSTITUTIONALIZATION OF DEMOCRACY: ESSENCE, MAIN CONCEPTS, APPROACHES

The conceptual analysis of issues concerning the institutionalization of democracy and its influence on public administration is made. Accordingly, it is proved that inability of institutionalization of democracy to function effectively leads to destructive changes in all spheres of social life.

Key words: democracy, institutionalization, public administration, institutes of democracy.