

*А. Кран (Львів)*

## **ДЕМОКРАТИЧНІ ПРОЦЕДУРИ ТА ЇХ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ СТАБІЛЬНОСТІ ТРАНЗИТНИХ СУСПІЛЬСТВ**

Консолідація демократії як результат успішного транзиту містить ціннісні (поширення та засвоєння цінностей згоди, громадянськості, толерантності, відповідальності), інституційні (владні структури, що артикують конкуруючі інтереси різних політичних сил та груп) та процедурні (вибір та послідовність дій та рішень суб'єктів, від яких залежить процес демократизації) аспекти. Без цих взаємозалежних чинників, і процедурного консенсусу також, неможливе досягнення демократичних стандартів у сучасних суспільствах. Ф. Шміттер визначає консолідацію демократії як «процес перетворення випадкових домовленостей, норм поміркованості й умовних рішень, що виникають у перехідний період, у відносини співробітництва і суперництва, що відбуваються привселюдно, регулярно і добровільно приймаються людьми і групами, що беруть участь у демократичному правлінні. При консолідації демократичний режим гарантує своїм громадянам, що конкуренція за місце у владі або за здійснення політичного впливу буде чесною і передбачуваною» [1]. В такому сенсі консолідація демократії пов'язана з формуванням інституційної структури, яка є результатом угоди політичних еліт і котру готові підтримати громадяни. Тому консолідація демократії є умовою досягнення стабільності в рамках нової політичної системи.

Визначальною рисою пострадянської трансформації в Україні є відсутність єдиних та визнаних усіма суб'єктами політичного процесу демократичних норм та процедур, якими слід керуватися у процесах прийняття політичних рішень, конкуренції за владу, узгодженні конфліктів, зокрема внутрішньоелітних. Наслідком є непевність розвитку українського суспільства, а отже і його нестабільність. В. Банс характеризує перехідні режими через поєднання непевності результатів з непевністю процедур, на відміну від демократичних, в яких непевність результатів врівноважується визначеністю процедур [2, с.47]. Досягнення стабільності у такому об'єктивно непевному і непрогнозованому середовищі відповідно пов'язується з

домовленостями (пактами) між групами еліт про правила політичної гри, які дають змогу долати конфлікти без використання насилля. Вони також є необхідною передумовою формування національної згоди та громадянської культури у суспільстві. Демократичні процедури є також гарантією впливу народу як єдиного джерела влади на процеси реформування суспільства. Подолання непевності у розвитку перехідного суспільства пов'язується з інституціоналізацією (укоріненням) нових інститутів та виробленням, формалізацією правил, норм та процедур, які відповідають демократичним принципам та цінностям. Важливість нормативно-регулятивних елементів у суспільствах, що трансформуються, визначається тим, що просте відтворення традиційних інститутів демократії (парламент, партії, ЗМІ, місцеве самоврядування) та декларування демократичних принципів не означає відтворення демократичної моделі політичної системи. В. Васович з цього приводу зазначає, що «наявність деяких формальних елементів демократії не обов'язково є ознакою загального процесу демократизації» [3, с. 27].

Викладене зумовлює актуальність дослідження демократичних процедур та їх ролі у формуванні передумов стабільності українського суспільства. Актуальність цієї проблематики посилюється особливістю протікання політичного процесу в Україні, в рамках якого політична еліта часто не дотримується демократичних процедур у процесі прийняття політичних рішень, політичної конкуренції, або використовує їх ситуативно та кон'юнктурно, що нівелює демократичні цінності та потенціал інститутів і є однією з причин нестабільності.

Методологічні засади аналізу ролі норм та процедур у становленні стабільності транзитних суспільств сформували в рамках транзитологічних теорій С. Хантінгтона, Ф. Шміттєра, А. Лейпхарта, В. Банс, Х. Лінца, А. Пшеворського, Е. Цімермана, С. Липсета, Ф. Харфста, Л. Даймонда, Г. О'Доннелла, Г. Хельмке, С. Левитські, В. Меркель, А. Круассан, неінституціоналізму Д. Норта, Дж. Марча, Й. Олсена та ін. Ця проблематика знайшла своє відображення в працях українських вчених С. Науміної, М. Кармазіної, Р. Павленка, В. Полохала, А. Колодій, О. Бабкіної, І. Варзара, Л. Шкляра, О. Романюка, О. Кіндратець, В. Якушика, Ю. Сурміна, а також російських політологів – Н. Борисова, А. Мельвіля, В. Гельмана, Л. Шевцової, О. Харитонової, Д. Москвіна, А. Циганкова. Особливо слід відзначити роботи М. Шаповаленко, М. Кармазіної, Т. Гончарової, О. Крюкова, О. Фісуна, О. Кокорської, В. Кокорського, в яких досліджуються інституційні і зокрема процедурні виміри демократизації, а також особливості елітних пактів, формування консенсусу, довіри в рамках українського транзиту. Проте процедурні аспекти українського транзиту висвітлені в науковій літературі все ж недостатньо, їх аналіз актуалізується потребами осмислення динамічних суспільно-політичних процесів демократизації.

Теоретичні засади дослідження демократичних процедур у цій статті засновуються на засадах неінституціоналізму, особливістю якого є широке розуміння поняття «інститут» та розрізнення інституційних утворень, акцентування на ролі правил та норм у політичному процесі. Зокрема один з засновників неінституціоналізму Д. Норт у книзі «Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки» вказує на суттєву «відмінність між інституціями та організаціями», що дозволяє «концептуально відрізнити правила від гравців» [4, с. 13]. Д. Норт визначає інституції як «правила гри в суспільстві, або точніше придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річище» [4, с. 11]. Представники неінституціоналізму так само відносять до цього типу утворень (тобто інституцій) норми, стандарти, усталену практику, процедури, звичаї, ролі, стратегії та організаційні форми. Слушною є думка українського політолога М. Кармазіної, яка вказує на необхідність розрізнення понять «інститут» та «інституція» в українському науковому дискурсі [5]. Політолог приходить до висновку, що «інституціям відводиться значення символічних, звичаєвих, семіотичних значень та практик, закріплення і відтворення яких здійснюється за допомогою таких соціальних організацій, як інститути (зокрема, політичні)» [5]. Слід зазначити, що в англійській мові представників неінституціоналізму також використовуються два поняття «institute» та «institution». У російськомовній літературі поняття «інститут» інтерпретується одночасно як норми (правила) та організації (актори (суб'єкти)) [див.: 6]. В контексті неінституціоналізму та особливостей українського перекладу терміну «institution» процедури можна визначити як інституції, тобто установлення (дії), що «регулюють конфлікти та забезпечують відносну стабільність різним сферам та періодом і таким чином обмежують число можливих наслідків» [2, с. 45].

Процедура у широкому розумінні (франц. *procedure* від лат. *procedo*-просувати) є встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій розгляду справи. Будь-яка процедура регламентує та стандартизує застосування норм, як обов'язкових правил поведінки, забезпечує їх поетапність, визначеність та усталеність, а отже ефективність у регулюванні політичних взаємодій. Будь-яка організація, інститут не можуть функціонувати без норм, процедури ж є засобами, що забезпечують їх виконання. Розвиток процедур їхня інституціоналізація формують різні організаційні форми (інститути), які забезпечують реалізацію норм. Визначення інституцій як норм та правил зумовлює чинний (дієвий), інструментальний характер таких норм, що передбачає їх вбудованість в ієрархію процедур реалізації. Тому в структурі інституцій вирізняють: 1) набір обмежень (правила та приписи); 2) набір процедур для визначення відхилень від правил та приписів; 3) механізми реалізації. Отже, процедура може бути визначена як механізм втілення та реалізації функцій інституцій. Завдяки процедурі політична інституція постає як впорядкована єдність механізмів і засобів втілення в життя стратегії і тактики політичного інституту.

Інституції у перехідних суспільствах формують правила гри і виступають основними агентами демократичних змін. Універсальні демократичні норми і процедури, через які вони реалізуються створюють каркас, певну форму майбутнього політичного устрою. Самі по собі принципи та норми демократії не гарантують реалізації демократичного проекту. Важливим є те, як їх застосовують, які цілі при цьому переслідуються. Таким чином процедури мають інструментальний характер, вони є універсальними формалізованими і мають застосовуватися поза соціальними позиціями та статусами акторів.

Норми та процедури повинні бути легітимними, тобто мати підтримку громадян, до яких звернені. Вони визнаються законними, коли члени соціуму приймають їхню необхідність або коли засновані на цінностях, які поділяє все суспільство. Будь-яка демократизація, як підкреслював А. Пшеворський, по визначенню є інтернаціоналізацією, прагненням відкрито сприймати зовнішні імпульси й розвиватися в орієнтації на світові досягнення.

Такий підхід до розуміння сутності процедур та їх застосування дає змогу перейти від принципу правління групи

людей, що символізує авторитаризм, до правління закону, що є невід'ємним принципом демократії. Зокрема, А. Пшеворський вважає, що вирішальним кроком на шляху до демократії є передача влади від групи осіб до кодексу законів [7, с.33].

Сталість процедури дає змогу передбачувано реагувати (нормі, інституту) на розмаїття ситуацій, що постійно змінюються. Інституції, і процедури зокрема, стають базовими механізмами, що сприяють самодостатності та стабільності політичного устрою. Це дало змогу С. Гантінгтону стверджувати, що «процедура є засобом встановлення порядку» [8, с. 28]. Разом з тим слід зазначити, що правила та процедури можуть лише обмежити непевність перехідного періоду, а не ліквідувати її повністю. Задаючи чіткі алгоритми дій і створюючи своєрідну матрицю процедур, що постійно повторюються, вони конструюють дійсність, яка в реальності залишається непевною [9]. Окрім того абсолютизація процедур здатна вихолостити демократичний зміст у діяльності інститутів та організацій і посилити бюрократизацію суспільства.

В контексті досягнення політичної стабільності у суспільствах, що трансформуються, демократичні процедури забезпечують реалізацію важливих суспільних функцій. Серед них:

- функція порядку, яка проявляється у визначеності, ефективності, постійності процедур;
- функція легітимізації влади та суспільного порядку, оскільки правовий характер і походження правил

забезпечується легітимністю процедур його прийняття;

- прогнозування суспільно-політичних процесів, оскільки за умов сталості процедур норми та відносини між

суб'єктами політики набувають передбачуваного характеру;

- інтегративна функція полягає в консолідації різних верств населення шляхом впорядкування суспільних відносин та підтримання основних суспільних цінностей та норм, як регулятивних чинників функціонування суспільства;

– функція суспільного консенсусу, формування згоди, інституціоналізованого узгодження інтересів та подолання конфліктів.

- функція контролю за дотриманням норм та правил.

Будь-який інститут (організація) функціонує на основі і формальних і неформальних правил. Неформальними є зазвичай неписані правила, що нав'язуються поза офіційно санкціонованими каналами, тоді як формальні – це правила і процедури, які створюються і стають відомими як загальноприйняті і нав'язуються через офіційні канали [10, с.192]. Формальні та неформальні процедури можуть взаємодоповнюватися, взаємозамінити одне одного, або ж конкурувати між собою. В такому сенсі інституції є комплексом формальних та неформальних правил та процедур, що регулюють діяльність політичних акторів. Неформальні правила можуть опиратися на культурні норми та звичаї, або ж не мати з ними нічого спільного, а бути лише рудиментом попередніх нормативних систем.

Перехідні суспільства в процесі руху до консолідованої повинні на основі згоди сформувати процедури, які б забезпечували функціонування демократичних принципів. До найважливіших принципів окрім правління законів, про який мова йшла вище, відносять:

Принципи представництва та більшості (останній доповнюється гарантією прав меншості), які відображають розуміння демократії як народовладдя. Реалізація цих принципів забезпечується процедурами обрання представників (вибори), волевиявлення народу (референдуми), делегування повноважень від громадян до їх представників у владних інститутах; процедурами формування органів управління (кабінету міністрів). Важливими для консолідації демократії є процедури, що обумовлюють відносини між громадянами і його представниками (наприклад, процедура відкликання депутата), парламентської більшості та опозиції (наприклад, процедура консультацій), центральними та регіональними, місцевими органами. Р. Арон зазначав, що «немає сучасного суспільства, яке так чи інакше не декларувало б своїм основоположним принципом, що вся влада належить народу. Мінюються тільки правові та політичні процедури, через які ця законна влада передається від народу конкретним особам» [11, с.48]. Якщо політичні (зокрема виборчі) процедури не гарантують громадянам свободи вибору та можливості контролю за діяльністю обраних представників, то реалізація цих принципів може перетворити демократію у фікцію, своєрідну ширму, що опікується реалізацією корпоративних інтересів однієї з груп еліт.

Важливими в цьому сенсі окрім виборчих процедур і процедур делегування та формування органів управління є парламентські процедури, основними функціями яких є забезпечення ефективності роботи парламенту та законодавчого процесу загалом, результатом якого в свою чергу є поява нових норм та правил, передовсім законів, що впорядковують процес трансформації політичного режиму. Ефективність парламенту як демократичного інституту забезпечуються процедурами формування структури парламенту, прийняття рішень, врахування позицій виборців та парламентських фракцій, що їх представляють, через прийняття узгодженого рішення, процедури взаємодії з іншими інститутами влади (процедури консультацій, вето, імпічменту, розпуску парламенту та ін.).

Принцип представництва та виборча система, через яку він реалізується, тільки тоді втілює дух і суть демократії, коли всім громадянам гарантується участь в політичному процесі.

Принцип виборності основних органів державної влади передбачає забезпечення вільних виборів, які докорінно відрізняються від недемократичних і формальних виборів. Вибори – це процедура демократії, яка дає змогу обирати альтернативи у політичному житті. Процедурно цей принцип забезпечується виборчими процедурами, які гарантують реалізацію демократичних принципів виборчого права.

Наступним важливим принципом демократичного устрою є принцип поділу влади, який забезпечує розподіл повноважень та відповідальності між інститутами законодавчої, виконавчої та судової влади. Ефективність реалізації цього принципу для суспільства забезпечують процедури взаємодії та співпраці між інститутами законодавчої, виконавчої та судової влади, що дозволяють, з одного боку, сформувати систему стримувань та противаг, а з другого – реалізовувати спільну стратегію розвитку суспільства. Відсутність таких процедур, або їх недовірність ведуть до конфліктів між законодавчою та виконавчою владою, урядових та парламентських криз і в кінцевому результаті до нестабільності.

Невід'ємним принципом, без дотримання якого неможлива демократична організація суспільства, є принцип плюралізму, який у політичній площині передбачає змагальність, конкуренцію політичних сил за владу. Принцип плюралізму є відображенням визнання та інституціалізації множинності та конфліктності суспільних інтересів й соціально-політичних груп, що є їх носіями. Принцип плюралізму забезпечує для індивіда та соціальних груп вільний вибір цінностей, ідеології, форм поведінки та діяльності, існування альтернативності політичних поглядів та дій в рамках загальноприйнятих цінностей, законів та правил. Проте в перехідних суспільствах політичний плюралізм лише зароджується і формується. Часто в транзитних суспільствах він набирає форм антагоністичного протистояння суспільних та політичних груп, етнічного чи регіонального розмежування, які до того ж використовуються з маніпулятивними цілями авторитарною елітою для зміцнення свого панування.

Отже, принцип плюралізму стає чинником демократизації та забезпечення реалізації демократичних цінностей, прав громадян при наявності: 1) суспільних цінностей, які приймаються більшістю еліти та суспільства; 2) правил гри, що регулюють конфлікти та процес конкуренції й боротьби за владу і приймаються всіма учасниками конкуренції за владу. Оскільки демократія як політична система опирається на мінімум примусу і максимум згоди (Л. Даймонд), то ефективність демократичних процедур забезпечуються консенсусом щодо їх виконання усіма учасниками політичного процесу. Міра підтримки процедур та організацій, тобто охопленість ними суспільно-політичної активності, на думку С. Гантінгтона, значною мірою залежить від рівня їх інституціалізації [8, с.32]. Йому ж належить і класичне визначення інституціалізації як процесу, через який організації і процедури набувають цінності і стійкості [8, с.32]. При цьому мова йде про стійкі, значимі і ті, що постійно відтворюються форми поведінки, інституції, спрямовані на забезпечення організаційного порядку.

Інституціалізація демократичних процедур є необхідною умовою для консолідації демократії в майбутньому. Вона відбувається через умовне укладення пактів, коли система інституцій приймається основними акторами, навіть якщо вони не відповідають їхній вигоді. Спочатку укладаються тимчасові політичні угоди, які дають змогу досягнути згоди між елітами відносно минулого, примирення між «переможцями» і «переможеними», а також установами тимчасових процедур для обговорення в процесі демократизації постійних норм. Але найважливішим є консенсус щодо правил гри і процедур нового режиму (процедурний консенсус), визнання принципу зміни політичних сил у владі і гарантії прав меншості. Іншими словами правила та процедури стають об'єктом угоди (елітного пакту), укладеній через процедури політичного торгу. Процедурний консенсус створює інституційне середовище, в якому ніхто з акторів не припускає можливості виникнення інститутів та «правил гри» поза рамками демократичних процедур.

Якщо ж політичні актори не знаходять компромісу щодо політичних процедур, то стан інституційної непевності, який виявляється у постійній зміні таких процедур, їх спорадичності, ситуаційності, продовжується і унеможливує ще один рівень консенсусу на шляху до консолідації демократії – ціннісний консенсус. В рамках інституційної непевності правлячі еліти встановлюють непрозорі правила гри, за наслідки яких ніхто не несе відповідальності. Вони виявляються у амбівалентному характері конституцій, постійній зміні виборчих процедур, відсутності принципу відповідальності. Формується модель політичного процесу не як «гри за чіткими правилами», а як «боротьби без правил», в рамках якого домінують неформальні та непублічні політичні процедури.

Інституціалізація демократичних процедур дає змогу сформуванню необхідних риси та ознаки консолідованої демократії. Серед них транзитологи називають: 1) відсутність впливових політичних груп, які б прагнули підірвати демократичний режим; 2) демократичні процедури та інститути сприймаються суспільством як найбільш найприйнятніші механізми регулювання суспільного життя; 3) «звікання» політичних акторів до того, що всі конфлікти узгоджуються відповідно до законів і процедур, санкціонованими новим демократичним процесом.

На підставі детального аналізу теорії і практики сучасних демократій Р.Даль виділив 7 ознак поліархії: 1) виборність органів влади, гарантована конституцією; 2) регулярне і періодичне проведення вільних і справедливих виборів, без застосування механізмів примусу та адміністративного тиску; 3) загальне виборче право, коли все доросле населення наділено правом брати участь у виборах; 4) право бути обраним в органи влади: все доросле населення наділено цим правом, хоча віковий ценз для права бути обраним може застосовуватися; 5) свобода самовираження: громадяни мають право на свободу висловлювати свою думку із широкого кола проблем, включаючи критику органів влади, уряду, режиму, соціально-економічного ладу, панівної ідеології тощо; 6) альтернативна інформація: громадяни мають право домагатися альтернативних джерел інформації, існування яких охороняється законами; 7) автономія асоціацій для реалізації різноманітних прав, включно з перерахованими вище; громадяни мають право створювати незалежні асоціації і організації, політичні партії, групи інтересів тощо [12, с. 221]. Демократичні процедури, які формують системність дотримання базових принципів демократії, створюють умови за яких можлива стабільність поліархії:

- політичні лідери для завоювання влади та її утримання не повинні вдаватися до засобів насильницького примусу, тобто до використання силових структур (армії, поліції);
- існування сучасного, динамічного суспільства, організованого на плюралістичних принципах;
- конфліктний потенціал плюралізму має зрівноважуватися високим рівнем терпимості;
- серед громадян держави, особливо політично активних прошарків, необхідним є існування політичної культури й системи переконань, які тяжіють до ідей демократії і поліархії, здатних сприяти встановленню й розвитку поліархії [12, с. 225].

Суспільствам системної трансформації, що реалізують політичний курс на демократію і прагнуть успішного завершення своїх реформ, не завжди вдається обійти серйозні потрясіння. Адже це є закономірністю переходу до демократії, кожна фаза має величезний дестабілізаційний потенціал. Стабільність – складне й багатовимірне явище. Як правило, вона є результатом взаємодії різних чинників і механізмів її збереження. Та водночас вона залишається в хиткому стані, проходячи в своєму розвитку крізь фази дестабілізації та рестабілізації різних корелятивних підсистем суспільства. Політична стабільність виражає такий стан політичної динаміки, за якого домінує тимчасова рівновага основних політичних

сил, після чого можлива наступна дестабілізація. Власне, порушення балансу й може призвести до політичної кризи.

Сучасні демократичні транзити здебільшого постали в результаті внутрішньоелітної динаміки. Водночас не менш очевидним є те, що і демократія, і її інститути, і політичні процедури в перспективі потребують легітимізації і масової підтримки, для чого вже сьогодні потрібно поширювати і закріплювати у свідомості громадян демократичні цінності і масові політичні орієнтації. Вони, хоч і не прямо, але все ж таки впливають на хід демократичного транзиту, що особливо відчувається у процесі консолідації.

1. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // URL: <http://www.politstudies.ru/fulltext/1996/5/3.html>
2. Банс В. Элементы неопределенности в переходный период // Полис – 1993. – № 1. – С. 44-51.
3. Васович В. Переход к демократии в посткоммунистических странах (парадоксы перехода-демократизации) // Вестник Московского университета. Сер.18. Социология и политология. – 1998. – № 2. – С. 19-48.
4. Норт Д. Институції, інституційна зміна та функціонування економіки. – К.: Основи, 2000. – 198 с.
5. Кармазіна М., Шурбована О. „Інститут” та „інституція”: проблема розрізнення понять // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4.– С.10-19.
6. Вторая молодость "долгожителя": концепт "политический институт" в современной науке // Проблемы политической науки. Науч. ред. М.Х. Фарукшин. - Казань: Центр инновационных технологий, 2005. – С.3-29.
7. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М., 2000. – 320 с.
8. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. — М.: Прогресс-Традиция, 2004. — 480 с.
9. Москвин Д.Е. Институциональная неопределенность как фактор трансформации политической системы // Известия Уральского государственного университета. – 2007. – № 50. – Вып. 21// URL: [http://proceedings.usu.ru/?base=mag/0050\(03\\_21-2007\)&xsl=showArticle.xslt&id=a14&doc=../content.jsp](http://proceedings.usu.ru/?base=mag/0050(03_21-2007)&xsl=showArticle.xslt&id=a14&doc=../content.jsp)
10. Хелмке Г., Ливитски С. Неформальные институты и сравнительная политика. Основные направления исследований // Прогнозис.– 2007. – № 2. – С. 188-211.
11. Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Пер. с франц. Г.Семенова. – М.: Текст, 1993. – 303 с.
12. Даль Р. Демократия и ее критики / Пер. с англ. под ред. М.В. Ильина. – М.: РОССПЭН, 2003. – 576 с.

#### SUMMARY

##### **Krap A. DEMOCRATIC PROCEDURES AND THEIR ROLE IN FORMING OF STABILITY OF TRANSIT SOCIETIES**

The essence of democratic procedures and their role are in forming of stability of transit society analyzed.