

О. Радченко**ДЕМОКРАТИЧНИЙ ТРАНЗИТ ЯК МЕХАНІЗМ РЕФОРМУВАННЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
СВІТОВІ МОДЕЛІ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ**

Розкрито сутність, специфіку та технології трансформації недемократичних політичних режимів у транзитивному суспільстві. Порівнюються різні моделі демократичного транзиту та аналізується практика демократичного переходу останньої чверті століття.

Ключові слова: демократичний перехід (транзит), демократична консолідація, державне управління, модель.

Сучасному етапу реформування державного управління в процесі демократичного транзиту в Україні властивий інтенсивний і “болісний” пошук принципово нових рішень та глибоких перетворень у всіх сферах життя держави та суспільства на шляху демократичного державотворення. Ключовим механізмом реформування державного управління має стати демократизація, що на сьогодні є однією з найпоширеніших та найістотніших складових світового політичного процесу. Вона охоплює не тільки Центральну та Східну Європу, але й Азію, Африку та Латинську Америку. За допомогою компаративного аналізу світової практики демократизації дозволяє визначити каталізatori та гальмівні фактори цих процесів, що особливо актуально в пошуку власного українського шляху розбудови демократичної держави.

У рамках політичних наук сформувався цілий напрямок, що отримав назву порівняльної політології демократичного транзиту або транзитології (Theory of Transition). Значний вклад у теорію демократичного транзиту внесли такі західні вчені, як: Г. О’Донелл, Р. Даль, Х. Лінц, Д. Растоу, А. Пшеворський, С. Хантінгтон, Ш. Ейзенштадт, Р. Інглехарт, Ф. Шміттер. В Україні відомі роботи таких науковців, як: М. Баймуратов, В. Бортников, М. Корнієнко, Ю. Крестева, М. Михальченко, Ю. Панійко, В. Погорілко, О. Романюк, Н. Руда, Ф. Рудич, О. Слива, А. Ткачук, О. Фризький. Вивчаючи світовий та європейський досвід, доцільно зазначити, що зарубіжні автори відслідковували динаміку демократизації, загалом та європейської зокрема. Водночас серед численних проблем, які потребують якнайшвидшого вирішення, є проблема необхідності принципового перегляду особливостей державного управління в процесі переходу від авторитарного до демократичного державно-політичного режиму (демократичного транзиту).

Саме цим обумовлене визначення завдання цієї статті: визначення сутності, специфіки й технології демократичної трансформації недемократичних політичних режимів та вплив демократизації на особливості державного управління у транзитивному суспільстві.

Провідною тенденцією розвитку сучасного світу є перехід до демократії. За чверть століття, після початку “третьої хвилі” демократизації, кількість демократій збільшилася більше ніж утричі. Особливості тоталітарних та авторитарних режимів зумовлюють специфіку їх трансформації. Трансформація при переході до демократії від авторитарних режимів відбувається переважно у політичній сфері, де

монопольна система державного управління перетворюється на плюральну. У позаполітичних сферах відбувається лише їх адаптація до нового режиму функціонування політичної системи (в економіці скасовується протекціонізм, в культурі – політичні обмеження). При переході від тоталітарних режимів трансформаційний процес охоплює усі сфери суспільного життя, бо і в політиці, і в економіці, і в культурі – скрізь треба замінити монопольну систему державного управління на плюральну.

Дефініції “демократичний транзит” “транзитологія” вперше використані у статті відомого американського політолога Д. Растоу “Transits to Democracy – Toward a Dynamic Model”. Транзитологія, на думку О. Романюка, виникла як альтернатива структурному детермінізму, головна вада якого полягала у тому, що він відверто ігнорував суб’єктивні чинники розвитку перехідних суспільств, прирікаючи демократичні сили на очікування того, що колись, у майбутньому, з’являться необхідні об’єктивні умови для цього [1].

Демократичний транзит є таким типом політичної трансформації, який характеризується насамперед своїм інституційним спрямуванням, оскільки основною метою вважає інституційний злам та розбудову нових, демократичних інститутів, не виходячи за цього за межі існуючого правового поля. У транзитології існує чимала кількість доктрин, моделей та концепцій демократичного переходу, є розбіжності у визначенні його етапів чи фаз, їх змісту й сутності, місця й ролі держави у трансформаційних процесах тощо. Це обумовлюється як молодістю самого наукового напрямку, так і високим рівнем невідповідності теоретичних конструкцій практичним результатам демократичного транзиту країн різних регіонів та частин світу. Зміст та сутність складових етапів переходу від тоталітаризму (автократизму) до демократії найбільш відомих, вже класичних, моделей демократичного транзиту подано у порівнянні в табл. 1.

У найбільш узагальненій формі всі теорії переходів до демократії можна звести до двох груп: ліберальних (із визнанням головною рушійною силою та ініціатором реформаційних змін громадянського суспільства, яке примушує державу до демократичних змін) та етатистських або консервативних (де провідна роль у проведенні демократичних реформ належить державі, яка єдина здатна забезпечити порядок, перехід до ринку та національну єдність і високоцентралізовані політичні інститути, які готують підґрунтя для остаточного встановлення та закріплення демократії).

Таблиця 1

Етапи переходів від тоталітаризму до демократії

Етапи (фази) переходу	I	II	III	IV
1	2	3	4	5
За Д. Растоу [2]	Фаза досягнення національної єдності навколо демократії	Фаза політичної боротьби за утвердження цінностей демократії	Фаза прийняття рішень щодо інституалізації демократії	Фаза звикання до демократії та усталення демократичних інститутів
За Г. О’Доннеллом та Ф. Шміттером [3, 4]	Демократична консолідація всього суспільства та елітних груп	Лібералізація державного управління, економічної та політичної сфер	Демократизація державного управління та політичного життя суспільства	Соціалізація – набуття й закріплення у свідомості людей демократичних цінностей

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5
За А. Пшеворсь- ким [5, 6]	Лібералізація режиму внаслідок розколу влади або/та народної мобілізації	Набуття масовості демократичних вимог народу	Звільнення від авторитаризму через переговори	Конституювання демократичних інституцій та демократичної системи цінностей
За С. Хантінгто- ном [7]	Поява та прихід до влади реформаторів, початок лібералізації	Провал курсу на лібералізацію, тимчасове посилення консерваторів	Посилення реформаторів та остаточне подавлення консерваторів	Кооптування опозиції до влади (пакт еліт), демократична консолідація
За З. Бжежин- ським [8]	Демократизація вищих органів державної влади, економічна лібералізація	Закріплення демократичних інститутів та прийняття нової Конституції	Стабілізація демократії економічне піднесення	—

Спробуємо визначити риси демократичного державотворення посткомуністичних країн колишнього СРСР, Східної та Центральної Європи.

Угорщина, Словаччина, Чехія, Словенія та Польща одними з перших країн колишнього соціалістичного табору стали державами з консолідованими демократичними політичними режимами, членами ЄС і НАТО. В ході демократизації цих країн, за ліберальною моделлю (Д. Растоу, А. Пшеворський), державне управління досить швидко адаптувалося до нових умов: дотримання політичних свобод і громадянських прав, демократичності політичного устрою. Внаслідок включення електорального механізму в цих країнах сформувалися біполярні партійні системи, за яких урядову владу перебирають то право-, то лівоцентристські коаліції (поки нестабільного типу). Ефективно діє механізм “стримувань і противаг”, засоби масової інформації (далі – ЗМІ) повністю вільні від цензури, в суспільствах не існує жодної офіційної ідеології, поряд із державною існують й інші форми власності тощо. Великий вплив на розвиток суспільств цих країн має також релігійний фактор (у більшості з них католицизм є домінуючою релігією; є і протестантські громади), але це навпаки сприяє консолідації всіх верств суспільства, а не посиленню авторитарних або дестабілізаційних тенденцій.

Інакше виглядає ситуація у таких країнах, як Румунія та Болгарія. У цих країнах процес демократичного державотворення проходив повільніше у порівнянні з вищезазначеними країнами та більше відповідав помірковано-ліберальній моделі (Г. О’Доннелл, Ф. Шміттер). Така відмінність обумовлюється іншим цивілізаційним контекстом – Румунія разом із Болгарією належать до східнохристиянської цивілізації, якій притаманна сакралізація державної влади. Тому і процеси демократизації проходили в дещо інших формах із деякими ускладненнями, що відобразилося також на зовнішньополітичній діяльності цих країн (досить довгий шлях вступу до НАТО та ЄС). Попри зарахування до демократичного табору й прийняття до ЄС, в державному управлінні цих країн і досі залишаються проблемними питання, пов’язані з корупцією та економічною відсталістю. Проте в Болгарії та Румунії основні елементи демократії досить чітко функціонують, незважаючи на затяжний процес демократичних реформ.

Своєрідно та драматично проходили демократичні реформи у католицькій Хорватії, що було спричинено війною проти сербських сепаратистів, участю у

боснійській війні та авторитарним стилем управління президента Ф. Туджмана. Але після його смерті та запровадження парламентського правління країна міцно стала на шлях демократичних перетворень. Проте й досі залишаються невирішеними питання щодо національних нехорватських меншин (особливо сербів), елементарні громадянські права яких періодично порушуються. Іншою проблемою країни є досить поширене серед громадян явище хорватського націоналізму, яке руйнує основні демократичні здобутки цієї постсоціалістичної держави. У Хорватії досі залишається невирішеною проблема корумпованості політичної еліти країни, що є досить резонансною.

Серед країн колишнього СРСР найпевніше шляхом ліберальної демократизації пішли країни Балтії – Литва, Латвія, Естонія, національною ідеєю яких стало повернення своїх держав до європейської цивілізації.

Зазначені балтійські країни за бажаний взірць демократії обрали західноєвропейську модель із розвиненим парламентаризмом і особливим наголосом на тому, що носієм держави є нація. Серед притаманних їм рис демократичного державного управління передусім необхідно зазначити: здійснення влади за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову; легальна опозиція користується всіма політичними правами; у суспільствах прибалтійських країн не існує жодної офіційної ідеології; функціонує багатопартійна система тощо. Проте проблемним для цих країн залишається питання російськомовних національних меншин, права і свободи яких періодично порушуються, що є певним дестабілізаційним чинником розвитку суспільства в цих країнах.

Албанія, Сербія, Грузія, Україна (до 2005 р.), Росія та Білорусь демонстрували перехід до демократії за консервативною моделлю, коли в реальному державному управлінні авторитарні інститути були швидко замінені на фасадно-демократичні з переважно авторитарною сутністю владних відносин як у самих цих інститутах, так і у взаємодії держави та громадянського суспільства. Ці країни ніби “зависли” на півдорозі до демократії, в них почали виразно проявлятися ознаки швидкого формування неопатримоніальних режимів. Зокрема, на цьому наголошують українські дослідники В. Бортников, О. Фісун та О. Дергачов. Державне управління за неопатримоніалізму характеризується такими рисами: “право на управління приписується, скоріш за все, особистості, а не посаді, незважаючи на існування формально прийнятої конституції; президент владарює над державним апаратом й стоїть над її законами; відносини лояльності й залежності пронизують формальну політико-адміністративну систему, й зайняття бюрократичних позицій відбувається скоріше не для виконання суспільних функцій, як це подається зовні, а скоріше для примноження особистого статку та підвищення власного статусу” [9].

Нарешті ціла група пострадянських країн – Узбекистан, Туркменістан, Азербайджан, що стали на шлях демократичного транзиту, виявилися неготовими до сприйняття демократичної системи цінностей, що увійшла у глибоке протиріччя з традиційно патріархальною ціннісною системою цих суспільств. У підсумку демократизація зазнала краху, в зазначених країнах відбулося повернення до авторитаризму й навіть тоталітаризму (Туркменістан).

Демократизація Південної Європи в 70-і рр. XX ст. і Латинської Америки у 80-і рр. XX ст. сприяла появі значної кількості досліджень щодо перспектив становлення стабільної й стійкої демократії. Враховуючи різноманітність підходів до демократії, початих різними країнами, не дивно, що багато авторів роблять висновок про те, що перспективи й дилеми політики перехідного періоду не

вписуються в єдиний інтегральний підхід. Однак це жодною мірою не применшує значення накопиченого теоретичного матеріалу для аналізу латиноамериканського досвіду, який виразно вносить концептуальну ясність і емпіричне багатство завдяки працям західних учених-транзитологів.

Результати порівняльного аналізу шляхів демократичного державотворення різних країн подано у табл. 2. На перший погляд стає очевидним, що кращі результати в ході демократичного транзиту досягали ті країни, які історично перебували у складі або ближче до західноєвропейської цивілізації.

Таблиця 2

**Характерні риси державного управління
за різних моделей демократичного транзиту**

Групи країн	Модель демократії	Характерні риси посттранзитного державного управління	Проблеми демократичного транзиту
1	2	3	4
Литва, Латвія, Естонія	Західноєвропейська модель із розвиненим парламентаризмом і особливим наголосом на тому, що носієм держави є нація	Розподіл влади на три гілки, виникнення опозиції, розвиток плюралізму	Національно-етнічні, зокрема, російськомовних меншин
Угорщина, Словаччина, Чехія, Словенія, Польща	Ліберальна. Дотримання американської моделі демократії із домінуванням політичних свобод і громадянських прав, демократичності політичного устрою	Біполярні партійні системи, принцип “стримувань і противаг”, ЗМІ повністю вільні від цензури, відсутність офіційної ідеології, недержавні форми власності, права і свободи громадян юридично закріплені	Питання, пов’язані з корупцією та економічною відсталістю, затяжність реформ
Албанія, Сербія, Грузія, Україна, Росія, Білорусь	Консервативна модель із домінуванням держави як ініціатора й провідника демократичних реформ	“Дефектні” режими з формально (фасадно) демократичними інституціями, за якими криється авторитарна сутність реального державного управління	Ціннісний вакуум – ситуація, коли старі суспільні цінності вже зруйновано, а нових (демократичних) ще не закріплено в суспільній свідомості
Узбекистан, Азербайджан, Туркменістан	Провал курсу на демократичний перехід та реванш авторитаризму (тоталітаризму)	Злиття гілок влади в обслуговуванні політичного лідера – батька нації, відсутність плюралізму, догматизм, недотримання прав і свобод людини, етатизм та патерналізм	Неможливість демократичного транзиту в умовах, коли демократичні цінності протирічають патріархально-традиційним цінностям суспільства

Закінчення табл. 2

1	2	3	4
Країни Латинської Америки	Навздогінна демократизація, шаблонне накладання світового досвіду на окрему ситуацію без урахування внутрішньодержав них особливостей	Формальні гарантії прав людини, захист меншин, низька відповідальність уряду й можливість позбутися правителів, що не користуються суспільною підтримкою	Високий ступінь бюрократизації та інституціонального представництва збройних сил, наявність елементів патримоніального стилю управління (клієнтелізм і персоналізація)

Це поясняється надзвичайно принциповим для демократичного транзиту значенням, якого надають більшість дослідників стану політичної культури суспільства. Адже, як зазначає Г. Оуен, “перш ніж демократичні інститути зможуть зміцнитися, люди повинні їх засвоїти, знайти досвід користування ними” [10]. За умови відсутності паростків демократичної політичної культури, на думку Г. О’Доннелла, виникає стан “політичної невизначеності”, за якого тип відносин, властивий виконавчій владі, може легко трансформуватися у бік клієнтелізму, через що відбудеться персоніфікація й узурпація влади. Народні маси, своєю чергою, сприймають такий уряд як антигромадський, що обумовлюється неможливістю регулювання громадського життя. З іншого боку, це підходить на руку популістським політичним діячам, що бажають захопити владу [11]. Таким чином, коливання між технократичними й популістськими стилями правління можливі доти, поки у формуванні політичного життя країни в епоху демократичної транзитології й консолідації продовжують бути присутнім вищевказані риси.

Ціннісну засадничу сутність демократичних перетворень відзначає й С. Мейнваринг, який у зазначеній логіці зосереджує свою увагу на проблемах демократичної консолідації як процесу єднання нації навколо цінностей демократії. Згідно із С. Мейнварингу, демократична легітимація як завершальний чинник демократичного переходу не є субстанціональною (демократія як набір правил керування політикою, більша ефективність державного управління, справедливості або зростання виробництва), а скоріше процедурною (гарантії прав людини, захист меншин, відповідальність уряду й можливість позбутися правителів, що не користуються суспільною підтримкою) [12].

Спробою об’єднання як ціннісних, субстанціональних та процедурних елементів демократії стало дослідження Д. Рушем’єра, Е. Ньюбера і Д. Стефенса. На їх думку, розуміння демократії містить у собі не тільки процедурні елементи, але також і те, як соціальна диференціація й влада перехідного періоду впливають на процес демократизації [13]. Після К. Маркса, М. Вебера та Е. Гідденса, зазначені автори цікаві своїм теоретичним підходом до розуміння співвідношення між демократією й капіталізмом. Вони також вивчають різні види державних структур демократизації, тип державного управління, а також взаємозв’язок економіки й геополітичної залежності. Незважаючи на відмінності в підходах, більшість авторів дотримуються компаративістського аналізу структурних умов, перешкоджаючих демократизації. Вони однакові в тому, що проблема демократичної консолідації, за остаточним рахунком, зводиться до державноуправлінських проблем владних

відносин, особливо між різними класами, суспільними прошарками, загалом між автономними державою й громадянським суспільством. Успіхи й невдачі в знаходженні балансу між державою й громадянським суспільством, а також рівнем розвитку останнього та насамперед ступенем наближення ціннісної системи якого більше до ціннісної системи демократії значною мірою визначають результат демократизації.

Отримані наукові результати дають підставу стверджувати, що і демократія, і її інститути, і процедури завжди потребують легітимізації та масової підтримки, що, своєю чергою, базується на розповсюдженні та закріпленні в суспільстві відповідних – демократичних – цінностей і масових політичних орієнтацій. Вони відчутно впливають на хід демократичного транзиту, що особливо помітним стає у фазі консолідації демократії. Можна припустити, що демократичні інститути можуть бути встановлені без масової участі (початкові стадії демократизації), проте існувати без масової підтримки і підґрунтя у формі відповідних політичних орієнтацій та цінностей, демократія не в змозі. Саме в такому розумінні є всі підстави стверджувати, що розвиток і консолідація демократії передбачає також і масове сприйняття демократичної політичної культури, її норм та цінностей. Можна вважати, що існує двосторонній взаємозв'язок між політичними інститутами і політичними цінностями та орієнтаціями в процесі демократизації. З одного боку, існування й функціонування демократичних інститутів здійснює свій вплив на динаміку та розповсюдження демократичних цінностей, навіть незважаючи на їх недосконалість, незадовільність функціонування. З іншого – існують переконливі свідчення того, що наявність у суспільстві демократичних цінностей здійснює, своєю чергою, вплив на нові демократичні інститути, що “прищеплюються” суспільству. Нерозвиненість громадянського суспільства в умовах посткомунізму значно більше впливає на перебіг трансформаційного процесу зовнішньополітичних чинників.

Отже, необхідно зазначити, що включення до процесу політичного транзиту посткомуністичних суспільств вимагає істотного перегляду методології та концептуальних засад дослідження переходів до демократії. Особливості вихідного пункту посткомуністичної трансформації зумовлюють більшу увагу до ціннісних та соціокультурних чинників політичного розвитку, адже пануюча в суспільстві ціннісна система, інституційована у політичній культурі, багато в чому обумовлює витоки, вид і особливості конкретного державно-владного режиму. Таким чином, політична культура виступає каталізатором демократичного транзиту, вагомим елементом і функціональним аспектом державно-владного й політичного режимів, знаходить свій вияв в ідеологічній складовій, політичному плюралізмі або монізмі, типі партійної системи, ступені гласності та відкритості в суспільстві. Це зумовлює перспективність подальших досліджень шляхів та механізмів формування в українському суспільстві демократичної політичної культури – ціннісного базису демократичного державотворення.

Література

1. Романюк О. Кінець транзитології чи криза її первинної парадигми? / Олександр Романюк // Політичний менеджмент [Текст]. — 2007. — № 2 (23). — С. 3—11.
2. Растоу Д. А. Переходы к демократии: попытка динамической модели / Дайнкворт Растоу // Полис [Текст]. — 1995. — № 5. — С. 5—15.

3. O'Donnell G. Transition from Authoritarian Rule / G. O'Donnell, P. C. Schmitter // Tentative Conclusions about Uncertain Democracies [Text]. — Baltimore ; London : Johns Hopkins University Press, 1986. — 96 p.

4. Глобальне відродження демократії [Текст]. — Львів : Ахілл, 2004. — 464 с.

5. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке [Текст] / Адам Пшеворский ; пер. с англ. [Алексеева Ю. Г. и др.] ; под ред. В. А. Бажанова. — М. : РОССПЭН, 1999. — 319 с. — (Университетская библиотека. Политология).

6. Пшеворский А. Переходи до демократії: лібералізація і демократизація / Адам Пшеворський // Демократія [Текст] : антологія / упоряд. О. Проценко. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 605—649.

7. Huntington S. P. The Change to Change: Modernization, Development, and Politics / Samuel Phillips Huntington // Comparative Modernization: A Reader [Text] / ed. by C. Black. — N.-Y. : Free Press, 1976. — P. 25—61.

8. Політологія [Текст] : у 2 кн. Кн. 1 : Політика і суспільство ; Кн. 2 : Держава і політика / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космічна. — 2-е вид., перероб. та доп. — К. : Ельга, Ніка-Центр, 2003. — 664 с.

9. Фисун А. Концепция неопатримониализма в современной политической теории: уроки для “четвертой волны” демократизации / Александр Фисун // Ойкумена [Текст] : альман. сравнительн. исслед. полит. институт., соц.-экон. сист. и цивилизац. — Вып. 5. — Х. : [б. и.], 2007. — С. 123—137.

10. Глобальне відродження демократії [Текст]. — Львів : Ахілл, 2004. — 464 с.

11. O'Donnell G. Transition from Authoritarian Rule... — 96 p.

12. Mainwaring S. Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective [Text] / S. Mainwaring, G. O'Donnell, J. S. Valenzuela. — Notre Dame : University of Notre Dame Press, 1992. — 400 p.

13. Rueschemeyer D. Capitalist Development and Democracy [Text] / D. Rueschemeyer, Stephens E. Huber, J. Stephens. — Chicago : Chicago University Press, 1992. — 398 p.

O. Radchenko

DEMOCRATIC TRANSIT AS THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMATION: WORLD MODELS AND PROBLEMS OF APPLICATION

In the article the essence, specificity and transformational technologies of non-democratic political regimes in transitive society are revealed. Different models of democratic transit are compared and practice of democratic transition in the last quarter of the 20-th century is analyzed.

Key words: democratic transition, democratic consolidation, public administration, models.