

КРИТЕРІЇ ДЕМОКРАТИЧНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

*Маргарита Чабанна,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології
Національного університету
«Києво-Могилянська Академія»*

У статті приділено увагу критеріям визначення демократичності діяльності органів державної влади у контексті здійснення типологізації політичних режимів, у тому числі, у перехідних державах, оцінки процесів демократизації, на підставі моніторингу політичних процесів. У контексті розгляду результатів проведених досліджень наведено відповідні показники, обчислені для України.

Ключові слова: *політичний режим, демократія, транзитна держава, демократизація, урядування, процес прийняття рішень*

The criteria for democratic state governance in the context of political regimes typology are considered in the article. An accent is made on the monitoring of democratization processes in transitional states. The author also gives relevant rates and indexes measured for Ukraine.

Keywords: *political regime, democracy, transitional state, democratization, state governance, decision making process.*

Дослідження особливостей функціонування політичних режимів у контексті здійснення їх типологізації є доволі поширеним у політичній науці. Особливу увагу на сучасному етапі привертають політичні, економічні, суспільні перетворення у перехідних державах. Зокрема, оцінка процесу демократизації цікавить вчених і експертів, які прагнуть кількісно виміряти показники, що виступають критеріями демократії.

Транзитологія як напрямок політичної науки, який відіграв важливу роль у розвитку досліджень політичних режимів, виникає у 70-і роки ХХ ст. у контексті здійснення «третьої хвилі демократизації» та є актуальною до сьогодні. Варто згадати праці Д. Растоу, С. Гантінгтона, Г. О'Доннела, Ф. Шміттера, А. Пшеворського, Л. Вайтхеда, Х. Лінца, А. Штепана, А. Шедлера і багатьох інших дослідників, які акцентували увагу на особливостях розвитку різних регіонів. При цьому слід визнати, що різні країни реалізують різні моделі демократичних перетворень, які залежать від соціально-економічного розвитку держави, типу попереднього політичного режиму, який є «вихідною» точкою транзиту, політичної культури еліт та не-еліт тощо.

На нашу думку, адекватно відображають показники демократичності та тенденції демократизації функціонування політичних систем дані, отримані внаслідок реалізації дослідницьких проектів, спрямованих на вимірювання цих показників з використанням методів кількісного та/або якісного аналізу. Оскільки риси демократії, виокремлювані у працях теоретиків, є доволі різноманітними та залежать від змінюваних соціальних реалій, у нашому дослідженні проілюструємо досвід формування критеріїв демократичності політичного режиму закордонними науковими установами, виданнями та міжнародними структурами на підставі здійсненого ними моніторингу політичних та економічних процесів у сучасних державах, із врахуванням тенденцій розвитку політичних систем країн, у тому числі тих, які є перехідними.

Кількість оцінюваних критеріїв, обраних найвідомішими установами, не дуже відрізняється, їх зміст стосується здійснення виборчого процесу, дотримання прав та свобод, наявності політичної конкуренції, процесу урядування на різних рівнях,

функціонування ринкової економіки, розвитку громадянського суспільства тощо. Найвідомішими є класифікації політичних режимів та визначення критеріїв демократій, розроблені організацією «Дім свободи» (Freedom House, США); тижневиком «Економіст» (Economist, Великобританія); Центром прикладних політичних досліджень (Німеччина); Центром вивчення демократичного управління (США); Інститутом суспільного проектування та журналом «Експерт» (Росія), у межах проекту «Політичний атлас сучасності» (Росія), а також дослідження Т. Р. Гурра (Polity IV), Т. Ванханена, дослідників Університету міста Гельсінкі та Міжнародного інституту дослідження миру (Норвегія).

Для розгляду оберемо ті дослідження, які у той чи інший спосіб акцентують увагу на оцінюванні урядування та, зокрема, процесу прийняття рішень на державному рівні. До цих досліджень насамперед належать проекти «Країни перехідного періоду» (Freedom House), обчислення індексу демократії дослідницьким центром видання Economist та Індекс трансформації Фонду Бертельсманна та Центру прикладних політичних досліджень. Вказані дослідження є одними з найвідоміших у сфері вивчення політичних режимів у транзитних державах, і на нашу думку, застосована ними методологія заслуговує на окрему увагу.

Проект «Країни перехідного періоду» (Nations in Transit), здійснюваний Freedom House, є щорічною оцінкою процесу демократизації у 29 країнах Європи та Азії. Оцінка країн здійснюється із врахуванням конкретної ролі державних та недержавних суб'єктів діяльності у контексті стану політичних прав та громадянських свобод. Відповідно до цієї оцінки формується твердження про демократичність або авторитарність певної країни та здійснюється порівняння реформ, вивчення тенденцій довгострокового розвитку у конкретних країнах. В межах доповіді «Країни перехідного періоду» оцінку наведено за 7-бальною шкалою для 29 країн.

Починаючи із 2004 року організація використовує «рейтинг демократичного розвитку» як показник, який ілюструє оцінку за 7 критеріями, до яких належать: 1) виборчий процес, 2) громадянське суспільство, 3) незалежність засобів масової інформації, 4) демократичне урядування на національному/державному рівні, 5) демократичне урядування на місцевому рівні, 6) судова система та незалежність суддів, 7) корупція.

Відповідно до «рейтингу демократичного розвитку» запропоновано таку оцінку політичних режимів: 1) консолідована демократія (1-2 бали), 2) напівконсолідована демократія (3 бали), 3) перехідний або гібридний режим (4 бали), 4) напівконсолідований авторитарний режим (5 балів), 5) консолідований авторитарний режим (6-7 балів).

Серед критеріїв оцінки країн перехідного періоду нас цікавить демократичне урядування на національному/державному рівні. Важливими для його оцінки є наступні аспекти:

- стабільність системи органів влади, прозорість законодавчої та виконавчої влади;
- спроможність законодавчої влади здійснювати функції у сфері законодавства та проведення розслідувань;
- децентралізація влади; виборність місцевих органів влади;
- реформування державної служби, відсутність корупції та політичного впливу державних службовців [4].

Оскільки ми акцентуємо увагу на процесі прийняття рішень, розглянемо специфіку визначення вказаного критерію. Для цього здійснюють оцінку таких аспектів режиму:

1) захист принципів демократичного урядування Конституцією та національним законодавством, а саме: відкритість процесу прийняття політичних рішень для участі громадян; ефективність функціонування системи стримувань та противаг у діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади; доступність для громадян та засобів масової інформації даних про діяльність органів державної влади; свобода економічної сфери від урядового втручання;

2) стабільність системи урядування, а саме: досягнення консенсусу між політичними групами та громадянами стосовно демократичності політичної системи; досягнення стабільності урядування ненасильницькими методами, непорушення прав та свобод державою або недержавними суб'єктами; визнання громадянами легітимності національної влади, її законів та політики; розповсюдження національної влади на території всієї держави; свобода системи урядування від таких засобів досягнення стабільності, як війна, влада військових, інших впливових груп;

3) незалежність, ефективність та підзвітність законодавчої влади громадськості;

4) незалежність, ефективність та підзвітність виконавчої влади громадськості;

5) підпорядкованість військових служб та служб безпеки демократичному нагляду [4].

У межах вказаного проекту, у звіті 2010 року Україна отримала 3,50 балів як оцінку виборчого процесу, 2,75 – громадянського суспільства, 3,50 – незалежності ЗМІ, 5,00 – демократичності урядування на національному рівні, 5,25 – демократичності урядування на місцевому рівні, 5,00 – функціонування та незалежності судової системи, 5,75 – корупції. Тобто, за шкалою демократизації, Україна отримала 4,39 бала [2, с. 47].

У цілому, Freedom House здійснює розгляд електоральної демократії, пропонуючи вузьке визначення демократичного режиму. Критерії електоральної демократії, за їх дослідженням: конкурентна багатопартійна політична система, всезагальне виборче право, регулярні вибори із дотриманням принципів таємного голосування, відсутністю фальсифікацій, доступ політичних партій до електорату через засоби масової інформації та проведення відкритих виборчих кампаній [3, с. 1]. Проте слід сказати, що увагу приділено і політичним правам та громадянським свободам, що розширює сферу розгляду. Ширші визначення демократії повинні містити такі критерії, як суспільні особливості, політична культура тощо. Відповідні дослідження і проведено дослідницьким центром The Economist Intelligence Unit британського видання Economist, який запропонував обчислювати Індекс демократії.

Для порівняння з попереднім дослідженням наведемо методологію його визначення. Цей індекс обчислюють для визначення рівня демократії у 167 країнах за наступними критеріями: 1) виборчий процес та плюралізм, 2) функціонування уряду (йдеться про демократичні принципи прийняття рішень), 3) політична участь, 4) політична культура, 5) громадянські свободи [3, с. 3].

Зокрема, функціонування уряду або демократичність принципів прийняття рішень оцінюють за відповідями на запитання:

- чи вільно обрані представники визначають політику уряду,
- чи є законодавча гілка влади вищим органом політичної влади із чітким домінуванням над іншими гілками влади,
- чи ефективною є система стримувань та противаг у діяльності влади,
- чи уряд є вільним від впливу військових служб або служб безпеки,
- чи зовнішні чинники не визначають важливі напрямки політики уряду,
- чи особливі економічні, релігійні, інші впливові групи всередині країни не мають суттєвої політичної влади, паралельно із демократичними інститутами,
- чи підзвітними електорату є важливі політичні інститути у періоди між виборами,
- чи розповсюджується влада уряду на всю територію країни,
- чи є діяльність уряду відкритою та прозорою із доступом громадян до відповідної інформації,
- наскільки важливим є питання корупції,
- чи спроможна державна служба втілювати політику уряду,
- чи вважають громадяни, що мають право вибору та можливість контролю влади,
- чи є довіра громадян до уряду,
- чи є довіра громадян до політичних партій [3, с. 9-10].

Бачимо, що вказані критерії дещо дублюють критерії, сформульовані авторами попередньо розглянутого проекту, втім враховано особливості, які свідчать не просто про наявність електоральної, а й про наближення до консолідованої демократії. Відповідно, країни поділяють на «повні демократії», «недосконалі (або дефективні) демократії», «гібридні режими» та «авторитарні режими».

У контексті розгляду тих показників, які ілюструють особливості процесу прийняття політичних рішень у державі, особливо цікавим є Індекс трансформації Фонду Бельтерсманна та Центру прикладних політичних досліджень («ВТІ»), використовуваний для оцінки політичних, соціальних, економічних перетворень та процесу прийняття рішень у суверенних країнах із населенням понад 2 млн, які ще не досягли консолідованої демократії та у яких триває процес становлення ринкової економіки, а також у Бахреїні, Ботсвані, Естонії, Косово, Маврикії, Чорногорії та Катарі. Цей індекс відображає рівень розвитку демократії та ринкової економіки, а також якість політичного управління. Індекс трансформації Фонду Бельтерсманна включає т. зв. «індекс статусу» (який відображає політичні та економічні трансформації, а саме: рівень розвитку демократії та ринкової економіки) та «індекс управління» (йдеться про політичне управління трансформаційними процесами) [5].

«Індекс статусу» кожної з країн є середнім арифметичним двох показників – політичної трансформації (критерії оцінки: рівень суверенітету держави, рівень політичної участі, верховенство закону, стабільність демократичних інститутів, політична та соціальна єдність) та економічної трансформації (критерії оцінки: послідовність у становленні ринкової економіки, рівень соціально-економічного розвитку, розвиненість ринкових структур, ступінь конкуренції в економіці, валютна та цінова стабільність, повага до права приватної власності, рівень добробуту, стійкість економічної системи).

Формулюючи індекс статусу, автори підкреслюють взаємопов'язаність чинників політичної та економічної трансформації. На противагу мінімалістському визначенню електоральної демократії, вказаний індекс враховує і такі показники, як верховенство права та представництво, реалізацію принципу поділу влади із системою стримувань та противаг. Індекс обчислюють як середнє арифметичне результату політичної трансформації та результату економічної трансформації. Для обчислення індексу ВТІ використовують 5 політичних критеріїв, які базуються на 18 індикаторах, та 7 економічних критеріїв, які базуються на 14 індикаторах. Політичні критерії такі:

1) державність (критерій, який показує, наскільки існування держави-нації підтримано владними структурами), яку оцінюють за індикаторами: монополія на використання сили; державна ідентичність, яка показує, наскільки основні суспільні групи приймають, підтримують офіційну концепцію держави-нації, та рівність громадянських прав, включеність меншин у політичну націю; невтручання релігії у правовий порядок, коли релігійні організації діють як групи інтересів у суспільстві; наявність адміністративних структур,

2) політична участь, яку оцінюють за індикаторами: вільні та чесні вибори; ефективність діяльності обраної влади, ефективне урядування; права на об'єднання у політичні та неполітичні організації; свобода висловлювань,

3) верховенство права, яке оцінюють за індикаторами: реалізація принципу поділу влади; незалежність судової системи; використання службового становища; гарантування та захист громадянських прав,

4) стабільність демократичних інституцій, яку оцінюють за індикаторами: ефективне виконання демократичними інституціями (у тому числі, судовою системою та адміністраціями) своїх функцій, коли прийняття політичних рішень, а саме: їх підготовка, ухвалення, виконання та перегляд відбувається шляхом легітимних процедур уповноваженою владою; прийняття політичними та соціальними суб'єктами демократичних інституцій як легітимних, тобто, підтримка демократичних інститутів організаціями (уряди, політичні партії, асоціації, громадські організації), здатними

концентрувати політичну владу та виступати необхідними для демократичного процесу внаслідок наявності потенційної можливості перешкоджати йому,

5) політична та соціальна інтеграція (як стабільні зразки представництва для посередництва між суспільством та державою, консолідована громадянська культура), яку оцінюють за індикаторами: партійна система, здатна артикулювати та агрегувати суспільні інтереси; здатність груп інтересів виступати посередником між суспільством та політичною системою; згода громадян стосовно демократичних норм; діяльність інститутів громадянського суспільства).

Серед економічних критеріїв: рівень соціоекономічного розвитку, організація ринкової економіки та конкуренції, валютна та цінова стабільність, підтримка розвитку приватного сектору, рівень добробуту, функціонування економіки (яке оцінюють за кількісними показниками), стійкість економічної системи.

Відповідно до оцінки цих показників країни поділяють на високорозвинені, розвинені, з обмеженими перетвореннями, з дуже обмеженими перетвореннями, країни з неуспішними трансформаціями.

Україна за даними звіту 2010 року за статусом політичних та економічних трансформацій посіла 37-е місце (із 128 країн), отримавши 6,55 бала за 10-бальною шкалою (відповідно, 7,00 як оцінку політичних та 6,11 як оцінку економічних перетворень). Таким чином, Фонд Бельтерсманна відносить Україну до країн із обмеженим рівнем політичних та економічних перетворень.

У контексті дослідження нас цікавлять принципи обрахунку другого індексу – індексу управління, за яким здійснюється оцінка процесу прийняття політичних рішень. У процесі обрахунку ВТІ обчислюється і показник т. зв. рівня складності здійснення управління вказаними процесами (який застосовано до індексу управління процесами трансформації та враховано при оцінюванні результату здійснення управління), за 6 індикаторами: структурні умови країни (обмеження, які стосуються екологічної, соціальної та економічної ситуації, та які не повинні включати крайню бідність, брак освіченої робочої сили та невідгідне географічне розташування); традиції громадянського суспільства; інтенсивність конфліктів; функціонування економіки та інституційний потенціал; рівень освіти; Індекс державності та верховенства права.

Рівень складності залежить від особливостей кожної розглядуваної країни: чим більш негативними є структурні умови у країні та чим обмеженішими є її ресурси, тим вище оцінюється рівень складності управління при обчисленні індексу управління.

Отже, індекс управління оцінює можливості урядування суб'єктів прийняття політичних рішень із врахуванням рівня складності реалізації цього процесу. Поняття управління у дослідженні фонду інтерпретовано як виконання, потенціал, підзвітність політичного лідерства, політичних акторів, які мають владу та відповідальність формувати або визначати публічну політику у суспільстві. Такими учасниками вважають не лише уряди та політичні еліти, а й неурядові організації, які відіграють важливу роль у трансформаційних процесах. Політичне лідерство отримує високу оцінку тоді, коли політика є орієнтованою на досягнення ринково орієнтованої демократії, управління процесами розвитку та трансформації, використання ресурсів є ефективним, досягнуто консенсусу щодо реформ та співпраці із міжнародними партнерами [6, с. 7].

Індекс управління оцінює здійснення суб'єктами прийняття політичних рішень процесу реформування, надаючи інформацію про результати розвитку демократії та ринкової економіки, – у такому контексті суб'єктів прийняття рішень оцінюють за цілями, ефективністю використання ресурсів, здатністю до консенсусу, співпраці із сусідніми країнами та міжнародними організаціями. Тобто, ключовою інновацією авторів ВТІ є увага до управління процесами розвитку та трансформації, відповідної діяльності лідерів, суб'єктів прийняття політичних рішень.

Здійснення управління оцінюється за такими критеріями:

1) можливості керування (ефективне проведення політичними лідерами реформ та досягнення політичних пріоритетів), індикаторами якого є:

- розстановка пріоритетів,
- імплементація (наскільки ефективно уряд імплементує політику реформ),
- політичне навчання,

2) ефективність використання ресурсів, індикаторами якої є:

- ефективність використання економічних та людських ресурсів,
- узгоджена політика уряду за наявності цілей, які конфліктують,
- антикорупційна політика,

3) досягнення консенсусу щодо реформ уряду із іншими суспільними суб'єктами,

4) міжнародне співробітництво.

Відповідно до індексу, країни поділяються на успішні, успішні із певними слабкими моментами, помірно успішні, слабкі, неуспішні в управлінні. За даними 2010 року, Україна належить до помірно успішних країн, отримала індекс управління 4,92 із 10 (враховуючи рівень складності, результат становить 5,68) і посідає 66-е місце (із 128 країн) [1]. У 2008 році Україна була 55-ою (із 125 країн). Рівень складності для України визначають із врахуванням екологічних складнощів, енергетичної залежності держави, нестабільності демократії, транзитності країни та наявності нелегальних мігрантів, залежності багатьох організацій громадянського суспільства від закордонної підтримки при зростанні рівня політичної участі громадян. При цьому визнано відсутність суттєвих конфліктів між етнічними та релігійними групами, представленими в Україні.

Консолідовану демократію Фонд Бертельсманна та Центр прикладних політичних досліджень визначає у термінах визнання, представництва інтересів та політичної культури. Тобто, основні принципи демократії має бути впроваджено та сприйнято суспільством. Авторитарну державу у вказаному дослідженні визначено як таку, якій не притаманні вільні та чесні вибори та/або мінімальне впровадження системи стримувань та противаг для обмеження виконавчої влади [6, с. 6].

Варто підкреслити, що, як видно з наведеної методології, переважну більшість досліджень здійснено з використанням експертних опитувань, що певною мірою може спричинити суб'єктивність наведеної оцінки та складність визначення тенденцій зміни обчислюваних показників. Проте, враховуючи результати моніторингу, як політичних, так і економічних процесів у державах, вважаємо, що широко представлені у політичній науці теоретичні дослідження політичних режимів, у тому числі транзитних, має бути доповнено емпіричними дослідженнями. Методологія їх проведення дозволяє створювати відповідні типології, визначати критерії демократичності/недемократичності режимів, порівнювати процеси демократизації у перехідних країнах. Таким чином, це суттєво доповнює теоретичні засади наявних досліджень, розширює, завдяки охопленню великої кількості країн у межах різних регіонів, предмет досліджень та ілюструє сформульовані концепти.

1. Bertelsmann Stiftung, BTI 2010 – Ukraine Country Report [Електронний ресурс]. – Gьtersloh: Bertelsmann Stiftung, 2010. – Режим доступу: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/country-reports/laendergutachten/cis-and-mongolia/ukraine/> – Назва з титул. екрану. 2. Democracy score. Rankings by regime type / O. Sushko and O. Prystayko // Nations in transit 2010. Democratization from Central Europe to Eurasia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.freedomhouse.eu/images/nit2010/NIT-2010-Tables1.pdf>. – Назва з титул. екрану. 3. Laza Kekic. The Economist Intelligence Unit's index of democracy. The world in 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf. – Назва з титул. екрану. 4. Nations in transit 2009. Methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.freedomhouse.hu/images/nit2009/methodology.pdf> – Назва з титул. екрану. 5.

Transformation Index BTI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/ – Назва з титул. екрану. 6. Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2010. BTI 2010 Manual for Country Assessments [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Anlagen_BTI_2010/BTI_2010__Ranking_Table_E_web.pdf - Назва з титул. екрану.