

ПРОБЛЕМИ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СТРАТЕГІЇ І ЧИННИКИ

УДК 324:001.8

Дем'янчук О. П.

СТРАТЕГІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ ВИМІР

На основі інституційного підходу з позицій ролі інклюзивних та екстрактивних інститутів у національному розвитку розглянуто основні проблеми й перспективи політичного розвитку України. Показано, що в Україні політичні й економічні інститути мають яскраво виражений екстрактивний характер, хоча останнім часом у політичній системі спостерігаються процеси переходу до інклюзивності. Обговорено питання переваг і небезпек децентралізації в аспекті діяльності інклюзивних політичних інститутів.

Ключові слова: інклюзивні політичні інститути, екстрактивні політичні інститути, розподіл політичної влади, децентралізація.

У попередніх статтях, надрукованих у журналі «Агора», йшлося про вибір Україною стратегії національного розвитку [1; 2]. Читачеві було запропоновано здебільшого теоретичні міркування стосовно того, які методологічні основи можуть бути закладені в подальший вибір мети, шляху і способів її досягнення. Однак цей вибір – справа політична, тобто він практично повністю визначається в ході політичної взаємодії різних ідеологій, інтересів, цінностей і цілей. Будь-які економічні розрахунки та прогнози можуть виявитися хибними через вирішальний вплив політичної складової на економічне й соціальне життя.

Нині до друку готується український переклад книги Дарона Асемоглу і Джеймса Робінсона «Чому нації занепадають: джерела влади, добробуту й бідності»¹ [3]. Позитивно оцінена п'ятнадцятьма лауреатами Нобелівських премій різних років, ця книга на історичних прикладах та із застосуванням інституційного аналізу доводить, що, по-перше, головну роль у процвітанні чи занепаді нації відіграють політичні інститути, які у своїй діяльності формують інститути економічні та соціальні, й по-друге, визначальною

є свобода економічної та соціальної активності громадян. Зокрема, автори книги порівнюють траєкторію розвитку країн Північної та Південної Америки з моменту початку колонізації цього континенту в XV ст. й на низці конкретних процесів утворення та реформування політичних і, відповідно, економічних інститутів показують, що основна відмінність між обома групами країн полягає в сутності цих інститутів. Так, країни Латинської Америки весь час перебували під управлінням так званих екстрактивних політичних та економічних інститутів. Суть цих інститутів, за словами авторів, полягає в «екстракції», тобто відніманні суспільних ресурсів у більшій частині суспільства і концентрації їх у руках політичної та економічної еліти. «Екстрактивні політичні інститути концентрують владу в руках вузького кола еліти й накладають слабкі обмеження на здійснення ними влади. Тоді економічні інститути структуруються цією елітою для того, щоб віднімати ресурси в решти суспільства. Тобто екстрактивні економічні інститути природним чином супроводжують екстрактивні політичні інститути. Справді, вони повинні нерозривно бути зв'язані з екстрактивними політичними інститутами, щоб вижити» [3, с. 82]².

¹ Робоча назва перекладу. Можливо, при підготовці до друку назва буде дещо змінена.

² Тут і далі переклад мій. – О. Д.

Альтернативою екстрактивним інститутам є **інклюзивні** політичні й економічні інститути. Саме такий тип інститутів виник і зміцнів у Сполучених Штатах Америки майже з самого початку колонізації їхньої нинішньої території. «Інклюзивні економічні інститути... дають змогу і заохочують великі маси людей до участі в економічній діяльності, яка створює умови, щоб розкрити їхні таланти й уміння, і дозволяє робити вибір за власним бажанням. Щоб бути інклюзивними, економічні інститути повинні шанувати приватну власність, неупереджену систему права й адміністрування для створення конкурентного середовища, в якому люди можуть здійснювати обмін і домовлятися. Повинна також бути гарантія можливості відкривати новий бізнес і обирати свій кар'єрний шлях» [3, с. 74]. І далі: «...інклюзивні економічні інститути виростають на основі, що закладається інклюзивними політичними інститутами, які забезпечують широкий розподіл політичної влади в суспільстві й обмежують її довільне здійснення. Такі політичні інститути також створюють труднощі для узурпації влади і руйнації основ інклюзивних інститутів. Ті, хто контролює політичну владу, не можуть легко використовувати її для встановлення екстрактивних економічних інститутів для власного збагачення. Інклюзивні економічні інститути, у свою чергу, створюють справедливий розподіл ресурсів, підтримуючи існування інклюзивних політичних інститутів» [3, с. 82].

З наведених вище цитат і з усього змісту книги можна зробити певні висновки:

1. Сталий суспільний розвиток вимагає розбудови саме інклюзивних політичних та економічних інститутів. Так, автори наводять приклади економічного розвитку націй, що базувалися на діяльності екстрактивних інститутів, але цей розвиток не тривав довго і завершувався занепадом (СРСР часів Й. Сталіна, Південна Корея за правління генерала Парка). Тому, якщо країна прагне досягти економічного й соціального розвитку, їй необхідно розвивати інклюзивні політичні й економічні інститути.

2. Інклюзивність економічних інститутів вимагає умов, зокрема законодавчих, що забезпечують вільну конкуренцію, суворе дотримання прав (приватної) власності й неупереджену систему права та адміністрування, а це, своєю чергою, забезпечується інклюзивними політичними інститутами.

3. Інклюзивність політичних інститутів спирається на **широкий розподіл політичної влади** у суспільстві; **вільну конкуренцію** політиків і політичних партій; у кінцевому підсумку – **активну і свідому участь** громадян у політичних процесах.

Таким чином, можна сформулювати загальний принцип пошуку стратегії національного розвитку: побудова інклюзивних політичних, а з ними й економічних інститутів. Цей принцип відсутує вбік міркування цілої низки теорій – модернізації, залежності, конвергенції тощо, оскільки зосереджує увагу політиків, а з ними й науковців, передовсім на внутрішніх умовах і можливостях нації. Цей принцип змушує орієнтуватися на майбутнє, а не минуле, шукати людські, ідейні, матеріальні й урешті-решт владні ресурси для суттєвих змін суспільно-політичної ситуації.

Стратегія розвитку, заснована на побудові інклюзивних політичних та економічних інститутів, на мою думку, зараз дуже актуальна для України. Щоб зрозуміти глибину і характер завдань, що стоять перед політичною системою й суспільством загалом, давайте проаналізуємо сутність нинішніх економічних і політичних інститутів у нашій країні, а також розподіл політичної влади, оскільки він є одним з характерних показників інклю(ексклю)зивності політичних інститутів.

Проведений мною раніше аналіз розподілу політичної влади [4; 5] свідчить про її постійну концентрацію в руках політичної еліти й обмежений доступ до неї громадян. Так, монополістська й елітистська моделі розподілу політичної влади, що характеризували українську політичну систему останні 30 років, вказують на віддаленість політичної влади від населення й переважно патримоніальні стосунки з суспільством, оскільки громадяни не мали практично реальних можливостей впливати на зміст і форму політичних рішень. Хоча в політичній системі існував інститут громадських рад при центральних органах виконавчої влади, законодавством передбачалося проведення громадських слухань, однак ефект від діяльності цих суспільних інститутів був мінімальним. В одних випадках громадські ради склалися в основному з представників і прихильників правлячої політичної сили, а тому їхні рішення ніяким чином не суперечили й нічого не додавали до процесу вироблення й ухвалення рішень. В інших (громадські слухання) спостерігалися численні приклади нехтування думкою громад або просто перешкоджання проведенню громадських слухань.

Плюралістська модель розподілу політичної влади, що мала місце в Україні у 1991–1995 рр. [4], за назвою повинна була забезпечувати ширший доступ населення до політичних процесів, однак через присутність на політичній арені надто великої кількості акторів і відносно слабкість кожного з них, неспроможність просувати свої ідеї й пропозиції та захищати інтереси своїх

прихильників головну роль відігравала виконавча влада на чолі з Президентом країни. Фактично, як було показано [6], виконавчу владу можна було представити як політичну квазіпартію, яка завдяки наявності в неї адміністративних важелів, професіоналів в окремих галузях суспільного життя (чого бракувало абсолютній більшості політичних партій) і контролю за інформацією суспільно-політичного характеру домінувала в політичних процесах вироблення й ухвалення політичних рішень найвищого значення.

Єдиною моделлю розподілу політичної влади, що сьак-так забезпечує конкурентне середовище і в економічній, і в політичній сфері, є (нео)корпоративізм [7]. Існування кількох великих політичних корпорацій, жодна з яких не має вирішальної влади, щоб одноособово ухвалювати рішення, забезпечує необхідну конкуренцію на політичному ринку. Крім того, завдяки широкому спектру політичних послуг, які політичні корпорації надають населенню, вони мають велику підтримку громадян, тим самим утворюючи не лише вертикальні, але й горизонтальні та діагональні зв'язки з суспільством. Це забезпечує значно ширший розподіл політичної влади в суспільстві, аніж за трьох інших моделей. Можна додати, що конкуренція між політичними корпораціями стимулює принаймні часткове задоволення ними інтересів суспільних груп при виробленні й ухваленні політичних рішень.

Політична конкуренція прямо пов'язана з конкуренцією економічною. Кожна політична корпорація прагне до збільшення сукупних суспільних ресурсів, розраховуючи отримати принаймні частину їх у своє розпорядження. Тому політичні рішення в умовах неокорпоративізму спрямовуватимуться на стимулювання не просто економічної діяльності, але й (і насамперед) інноваційної діяльності, створення нових видів ресурсів, нових технологій для досягнення економічного, а в перспективі – й політичного успіху. Отже, в умовах неокорпоративізму можна очікувати утвердження й функціонування інклюзивних економічних інститутів – основи для сталого розвитку нації.

В Україні слабкі паростки неокорпоративізму з'явилися після Помаранчевої революції 2004-го року, коли за столом ухвалення політичних рішень перебували лише дві основні й декілька допоміжних політичних сил, причому жодна з них не мала вирішального владного ресурсу. Однак ця модель виявилася нестійкою з різних причин. По-перше, політичні корпорації як політичні інститути об'єднували політиків, кожен з яких прагнув, головним чином, до

власного збагачення, намагаючись узяти під свій контроль максимум можливих суспільних ресурсів, що є ознакою радше екстрактивних інститутів. По-друге, використавши революційний підйом політичної свідомості населення для досягнення політичних цілей, корпорації швидко відгородилися від громадян, ухвалюючи рішення з мінімальним урахуванням їхніх інтересів. Поступово неокорпоративізм «виродився» в елітизм, тобто політична влада зосередилася всередині обмеженого кола політичних інститутів, виключивши населення з політичних процесів. Більше того, навіть в умовах неокорпоративізму політичні інститути фактично не докладали зусиль, щоб ініціювати становлення інклюзивних економічних інститутів.

З початком панування Віктора Януковича й Партії регіонів у 2010 р. екстрактивність і політичних, і економічних інститутів значно посилилася. Економічні й політичні свободи поступово все більше обмежувалися, а розподіл політичної влади досяг рівня майже повної монополізації. Можна згадати наступ на приватне підприємництво й пенсійну реформу, численні випадки незаконного «віджимання» бізнесу, корупцію правоохоронної й судової систем. Апофеозом цього процесу стали «закони 16 січня 2014 року», що були спрямовані на відбирання решток свободи, які ще залишалися у суспільства.

Вибух народних протестів у листопаді 2013 – лютому 2014 р. привів до радикальної зміни системи політичної влади. Однак і в цьому випадку ще рано говорити про неокорпоративізм та формування інклюзивних політичних і економічних інститутів, хоча обсяги свободи для населення значно розширилися. Принаймні в політичній сфері вже можна бачити зародки інклюзивних інститутів і кроки до їх зміцнення. Про це свідчить реформування політичної й адміністративної системи в напрямку децентралізації, що означає суттєве розширення кола акторів вироблення й ухвалення політичних рішень, а також значну структурізацію процесів управління суспільством. Посилення регіонального й місцевого рівнів політичного процесу означатиме ширше залучення громадян не лише до обговорення, але й до ухвалення політичних рішень, і відповідно, збільшення можливостей задоволення їхніх потреб і очікувань.

Водночас, як попереджають Д. Асемоглу й Дж. Робінсон у цитованій тут книзі, децентралізація криє в собі певні небезпеки, що можуть суттєво зашкодити національному розвитку. Передовсім, політичний процес усередині невеликого регіону в умовах слабкої партисипативності

населення може призвести до формування елітистської моделі розподілу політичної влади з обмеженням і політичної, й економічної конкуренції. Загальний інклюзивний характер політичних та економічних інститутів у країні може опинитися під загрозою виникнення окремих регіональних або місцевих «кластерів», які доволіно трактуватимуть правила поведінки, встановлені центральною владою, і таких кластерів може бути досить багато. В умовах високої політичної свідомості й партисипативної політичної культури ця небезпека нівелювалася б впливом місцевих громад і бізнесу, які зацікавлені в дотриманні загальних правил поведінки на всій території країни для нормального функціонування і економічного, і політичного ринку.

Інша небезпека для сталого розвитку інклюзивних інститутів зумовлена слабким зв'язком між політичною верхівкою (керівництвом політичних корпорацій) та їхніми прихильниками. Щоб пояснити цю тезу, звернімося до праці Денні Бернса зі співавторами «Політика децентралізації: воскресити демократію» [8], в якій розглядаються особливості політичних процесів на місцевому рівні.

На відміну від центральних органів ухвалення і впровадження політичних рішень, на регіональному, а тим більше на місцевому рівні, населення перебуває значно ближче до політиків і чиновників, а отже, саме на цьому рівні політична система стикається з серйозними небезпеками несприйняття людьми ухвалених рішень і способів їх впровадження. За винятком критичних ситуацій подібно до тієї, що склалася наприкінці 2013 – початку 2014 р., вища політична еліта має справу з громадянами лише як з виборцями. Однак «...право поставити хрестик на папірці раз на п'ять років навряд чи є ефективною стратегією надання людям права [і можливості] голосу в місцевих питаннях, особливо якщо лише кілька людей мають справу з виробленням варіантів вибору» [8, с. 39]. Отже, місцеві політики значно частіше й інтенсивніше взаємодітимуть з громадянами. Характер цієї взаємодії залежить від того, ким вважають громадян місцеві (та й центральні) управлінці.

Автори цитованої книги виділяють чотири категорії сприйняття громадян.

1. **Клієнти:** керівники й чиновники, вважаючи себе професіоналами (а насправді більшість з них такими і є), ставляться до громадян як до клієнтів їхніх управлінських і політичних послуг, виходячи з позиції «ми знаємо, як зробити найкраще». Така патерналістська позиція позбавляє громадян права голосу, права вибору варіанта, який ближчий до їхніх потреб і очікувань.

2. **Покупець, замовник:** подібно до приватних компаній, що вивчають потреби покупців, менеджери органів управління орієнтуються на потреби громадянина, намагаючись задовольнити їх з максимально можливою повнотою (а якщо можливості немає – вибачайте). У цьому підході панує висока культура спілкування з візитером чи прохачем, а сама структура органів управління будується за принципом «покупець завжди правий». Однак і в цьому випадку населення не має значного впливу на зміст загальних рішень, що в кінцевому підсумку визначають спосіб поведінки в конкретних суспільних ситуаціях. А головне – громадяни не можуть у разі невдоволення відмовитися від послуг саме цього органу управління, оскільки інших повноважних органів просто не існує.

3. **Споживач:** теоретики консумеризму сформулювали п'ять принципів збалансування влади провайдера і споживача управлінських послуг. Це: доступ, вибір, інформація, відшкодування і репрезентація. Не вдаючись до подробиць, поданих у цитованій книзі, зазначимо основні недоліки такого підходу. Якщо доступ можна легко забезпечити суто організаційними засобами, то вибір споживач здійснює з обмеженого набору варіантів, запропонованих повноважним провайдером послуг. Ба більше, якщо споживач обирає варіант, якого немає в «меню послуг», його можуть змусити змінити свій вибір у бік «офіційних» варіантів. З інформацією теж не все так просто – неможливо подати *всю* інформацію, тим більше, що не споживач її формує з доступних даних, а чиновник пропонує, неминуче відфільтрувавши й обмеживши її.

4. **Громадянин:** автори пов'язують цей підхід з концепцією Т. Г. Маршалла про неперервний розвиток розуміння й функцій громадянина від законослухняної особи через здобуття і зміцнення *політичних прав до соціального громадянства* – прав і можливостей підвищувати стандарти свого життя й користуватися суспільними благами. Очевидно, що перші дві іпостасі або зовсім позбавляють громадянина постійного права голосу, або надають йому це право в певних «точках біфуркації» – під час виборів, референдумів та інших офіційних заходів. У випадку соціального громадянства людина індивідуально, в групі чи в громаді має право і можливість у реальному часі висувати свої вимоги, реалізовувати потреби й досягати розвитку [8, с. 40–50].

З цього обговорення стає зрозумілим, що лише *соціальне громадянство* може створити умови для справжньої інклюзивності політичних інститутів, причому слід зазначити, що здобуття соціального громадянства можливе лише в процесі руху до нього і згори – від повноважних органів,

і знизу – від самих громадян. А це потребує відповідної політичної культури й політичних та громадянських знань, тобто розвитку масової громадянської й політичної освіти³.

І наприкінці потрібно зазначити ще один дуже важливий момент. Д. Асемоглу і Дж. Робінсон неодноразово на історичних прикладах показують небезпеку браку центральної влади для сталого національного розвитку. Існування досить міцної центральної влади дає змогу інклюзивним політичним інститутам встановлювати правила й норми, що обмежуватимуть можливу сваволу регіональних і місцевих еліт, підтримуватимуть конкуренцію й запобігатимуть зловживанням владою на місцях.

Процес децентралізації, що розпочався останнім часом в Україні, підтримується і демократично орієнтованими політичними силами, і тими політиками, які зовсім недавно намагалися максимально централізувати політичну систему аж до монополізації політичної й державної влади. Брак повноважень та інструментів у центральній владі, необхідних для стримування політичних

еліт від сповзання до екстрактивності, зумовить численні конфлікти і всередині місцевих політичних підсистем, і між цими підсистемами та верхівкою політичної системи України. Отже, можна очікувати найближчим часом значної напруги в політичних процесах навколо ухвалення відповідних змін до Конституції України.

Таким чином, можна зробити попередній і дуже обережний висновок про те, що рух у напрямку встановлення інклюзивних політичних інститутів в Україні розпочався. Однак загальна, комплексна стратегія ще не вироблена, і її розробка має стати ареною запеклої політичної й кримінальної боротьби між усіма політичними силами. Перенесення частини цієї боротьби на регіональний і місцевий рівні лише заплутуватиме весь процес. Тому робити глибокі прогнози щодо термінів і кінцевих результатів реформування нині неможливо.

Автор дякує координаторам спільної українсько-німецької магістерської програми «Німецькі та європейські студії» в Національному університеті «Києво-Могилянська академія» за надання необхідної літератури, що суттєво збагатило це дослідження. Подяка також видавництву «Наш формат» за оригінал книги Д. Асемоглу і Дж. Робінсона, яка вже принесла помітну користь, принаймні при підготовці цієї статті.

³ У листопадовому номері журналу «Гілея» за 2015 р. буде надрукована моя стаття «Політична і громадянська освіта як політичний інститут: потреба формування в Україні», де детальніше розглядаються питання інституалізації політичної освіти громадян для закладання міцних основ сталого національного розвитку.

Список літератури

1. Дем'янчук О. Стратегія національного розвитку: вибір теорії / О. Дем'янчук // Агора. – К. : Стило, 2008. – Вип. 7 : Перспективи соціального розвитку регіонів. – С. 5–13.
2. Дем'янчук О. Стратегія національного розвитку: обличчям до людини / О. Дем'янчук // Агора. – К. : Стило, 2011. – Вип. 10 : Переосмислюючи демократію: Україна і світовий контекст. – С. 137–145.
3. Acemoglu D. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty / Daron Acemoglu, James A. Robinson. – New York : Crown Business, 2012. – 529 p.
4. Demianchuk O. Political Power Distribution in Ukraine: Dynamics and Perspectives / Oleksandr Demianchuk // Maricrepium. – К. : Вид-во НаУКМА, 2014. – Вип. 58 : Політичні студії. – С. 61–66.
5. Дем'янчук О. П. Зміни розподілу політичної влади в Україні після весни-2014 / О. П. Дем'янчук // Наукові записки НаУКМА. – К., 2014. – Т. 160 : Політичні науки. – С. 23–27.
6. Дем'янчук О. П. Квазіпартійні учасники процесу ухвалення політичних рішень / О. П. Дем'янчук // Партійна система сучасної України: еволюція, тенденції та перспективи розвитку : матеріали міжн. наук.-практ. конф. 24–25 листопада 2011 р. – К. : ІПіЕНД, 2012. – С. 505–516.
7. Lehmbruch G. Patterns of Corporatist Policy-making / G. Lehmbruch, P. C. Schmitter. – London : SAGE, 1982. – 290 p.
8. Burns D. The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy / Danny Burns, Robin Hambleton, Paul Hoggett. – London : Palgrave Macmillan, 1994. – 304 p.

O. Demianchuk

NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY: INSTITUTIONAL DIMENSION

The main problems and perspectives of Ukraine's national development are considered based on the institutional approach with the special attention to the inclusive/extractive institutions role in the process of political transformations. It is shown that the political and economic institutions in Ukraine are of definitely extractive character though recently political system goes through the processes of transition to inclusiveness. Benefits and threats of the decentralization processes are discussed in the context of inclusive political institutions strengthening.

Keywords: inclusive political institutions, extractive political institutions, political power distribution, decentralization.

Матеріал надійшов 28.09.2015