

## **ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ**

Теорія модернізації виступає теоретичною базою для стратегії розвитку суспільства, яке прагне набути ознак сучасного. Комплекс наукових ідей, об'єднаних умовним поняттям “теорія модернізації”, сформувався після Другої світової війни. Падіння колоніальної системи та піднесення національно-визвольного руху в країнах Азії та Африки у другій половині ХХ ст., зробили феномен “розвитку” предметом самостійного дослідження. Дещо пізніше ця теорія була взята на озброєння офіційними державними відомствами США для обґрунтування їх політики щодо країн, які обрали новий шлях розвитку.

На початковому етапі (50–60-ті роки ХХ ст.) теорія політичної модернізації передбачала демократизацію країн, що розвиваються, – за західним зразком (утворення та посилення національних держав, створення представницьких органів влади, поділ влади, введення інституту виборів); зміна системи цінностей (розвиток індивідуальних цінностей) та способів легітимації влади (традиційні способи повинні витіснитися сучасними). Револьюційні події в молодих країнах привели до перегляду початкових положень, дослідники дійшли висновку, що вестернізація (англ. “western” – “західний”) як модель для перетворень не може бути ефективною моделлю розвитку. Таким чином, політична модернізація передбачає формування, розвиток та поширення сучасних політичних інститутів, практик, а також сучасної політичної структури. При цьому під сучасними політичними інститутами та практиками мається на увазі не відбиток з політичних інститутів країн розвинутої демократії, а ті політичні інститути та практики, які найбільшою мірою здатні забезпечити адекватне реагування та пристосування політичної системи до умов, що змінюються, до викликів сучасності [1, 248].

У 70–80-х роках ХХ ст. модернізаційний процес почав розглядатися через призму неінституціоналізму. Відтоді новий інституціоналізм як дослідницький напрям дедалі переконливіше почав заявляти про себе у світовій соціальній науково-дослідницькій думці, підтвердженням чого було присудження Нобелівських премій з економіки його засновникам – Рональду Коузу та одному з найвпливовіших сучасних неінституціоналістів Дагласу Норту. На становлення неінституціоналізму вплинули ідеї, проголошені на початку минулого століття Т.Вебленом, В.Мітчелом та Дж.Комонсом. Кожен з засновників напряму вніс свій оригінальний вклад у його розвиток. Веблен використав соціологічний аналіз у дослідженні життєвої філософії бізнесмена, Мітчел підняв на принципово новий рівень збір і аналіз статистичного матеріалу, а Комонс проаналізував правові основи функціонування економіки. У його книгах “Інституціональна економічна теорія” (1934) та “Правові основи капіталізму” (1926) об'єктом аналізу є правила поведінки. Саме Комонс увів поняття “транзакція” і “транзакційні витрати”, які надзвичайно плідно використовуються в соціальних дисциплінах. У свою чергу нові тенденції в економічній науці суттєво вплинули на розуміння політичної сфери життя суспільства та призвели до перегляду інституціональної тематики.

Тривалий час політичні інститути як тема дослідження міцно знаходилися “на узбіччі” політичної науки. Зміна методологічних установок тривала протягом кількох десятиліть. І хоча в 1960-х роках ще зберігається інтерпретація політичного інституту як нормативно-правової основи політичних явищ і процесів, провідні дослідники наголошують на необхідності розгляду політичного інституту за межами правового аналізу. “... Ми не повинні більше дотримуватися юридичного аналізу політичних

інститутів, а повинні включати його у більш об'ємний аналіз соціологічного характеру, – зазначає відомий французький вчений М.Дюверже, – аналіз, властивий політичній науці... Ця нова орієнтація привносить два фундаментальні наслідки: перший – вона підводить до розширення поля традиційного дослідження: віднині ми будемо вивчати не тільки політичні інститути, які регламентовані правом, а й ті, що повністю або частково правом ігноруються, ті, що існують поза правом: наприклад, політичні партії, громадську думку, пропаганду, пресу, “групи тиску” і т.п.; другий – нова орієнтація зобов'язує до зміни точки зору всередині традиційного поля дослідження: навіть ті політичні інститути, котрі регламентовані правом – встановлені Конституцією або законами, які її доповнюють, – не повинні більше вивчатися в юридичному аспекті; віднині слід намагатися визначити, якою мірою вони функціонують у відповідності з правом, а в якій ухиляються від нього; необхідно визначити їх дійсне значення, спираючись на факти, а не обмежуючись аналізом теоретичної важливості, яку їм надають юридичні тексти” [2, 852]. Таким чином, неінституціоналізм, що розглядається більшістю дослідників як закономірна реакція на переважання біхевіоризму в політичних дослідженнях, з одного боку, продовжує інституціональну традицію, а з іншого – використовує досягнення своїх історичних опонентів, знову зробивши актуальним розуміння політики як інституціональної інженерії.

Спроби модернізувати країни, які звільнилися від колоніальної залежності, простим перенесенням демократичних інститутів не дали бажаного результату, а навпаки, призвели до хвилі насильства та економічного занепаду. Звинувачення у недостатній “цивілізованості” народів і відповідно потреба у громадянській культурі стала пріоритетом політичної модернізації (таке бачення склалося під впливом вчення Г.Алмонда та Верби). Проте культурницький фактор вимагає організаційних умов. Одним з перших на важливість раціональної організації в політиці звернув увагу Люсіан Пай, який пов'язував модернізацію з потребами створювати більш ефективні, адаптивні і значно складніші організації.

Означивши політичний процес у країнах, що розвиваються як “незахідний”, дослідник виокремлює його особливі риси: політична сфера не чітко відокремлена від суспільних і особистих взаємовідносин; політичні партії в незахідних суспільствах зазвичай виступають представниками конкретного світогляду, певного способу життя; наявність великої кількості різного роду клік; лідери політичних груп мають вельми високу міру свободи у виборі як довгострокової, так і короткострокової стратегії; опозиційні партії і еліти, які претендують на владу, часто стають ініціаторами революційних рухів; відсутність інтеграції її учасників, що є похідною відсутності єдиної системи комунікації в суспільстві; високими темпами рекрутування нових політиків; для незахідного політичного процесу характерні важливі відмінності в політичних симпатіях різних поколінь; лідери незахідних країн прагнуть до досягнення популярності у всьому суспільстві, не поділяючи його на групи; високий ступінь обміну політичними ролями; наявність порівняно малої кількості організованих груп інтересів, які мають функціонально визначену роль; аморфний характер політичного процесу незахідних країн сприяє тому, що позиції їх лідерів з питань міжнародних відносин визначені чіткіше, аніж з питань внутрішньої політики; емоційна й експресивна складова політики переважає під час визначення державної політики; практично відсутні єдина думка з приводу легітимності цілей і засобів політичної дії; лідери незахідних країн, які мають справу з недиференційованим суспільством, розглядають міжнародний політичний процес як чітко структурований порівняно з внутрішньополітичним простором; відсутність політичних “брокерів” (посередників) [3, 88]. Звичайно, деякі з названих ознак різною мірою притаманні незахідним суспільствам, проте Л.Пай намагався показати, що особливістю всієї “незахідної” політики є її аморфний, неструктурований характер. Таким чином, від політичної організації суспільства – наявності ефективних державних структур та політичних партій – залежить динаміка її модернізації.

Відомий американський дослідник Семюел Хантінгтон запропонував концепцію інституціональних змін політичної модернізації в своїй роботі “Політичний порядок у суспільствах, що змінюються” (1968). На його думку, головною проблемою є відставання в розвитку політичних інститутів порівняно з соціальними і економічними перетвореннями. “Громадяни і їх лідери мають єдині уявлення про характер суспільного інтересу і про традиції та принципи, на яких ґрунтується життя даного політичного співтовариства. У всіх трьох країнах існують сильні, гнучкі, міцні соціальні інститути: ефективні бюрократії, добре організовані політичні партії, високий ступінь народної участі у громадських справах, працездатні системи громадянського контролю над військовими, широка участь держави в економіці й досить дієві процедури, які забезпечують спадковість влади і регулювання політичних конфліктів” [4, 21].

С.Хантінгтон виокремлює три чітко різних варіанти модернізації державних інститутів: континентальний, британський і американський, які відображають специфіку політичного устрою країн на сучасному етапі. Головною проблемою політики є відставання в розвитку політичних інститутів порівняно з соціальними і економічними перетвореннями. Для розуміння рівня модернізованості тієї чи іншої країни С.Хантінгтон розробив спеціальні критерії інституціональності політики, а значить і її ефективності.

1. Адаптивність – ригідність: чим більш адаптивна організація або процедура, тим вищий рівень її інституціоналізації; чим вона менш адаптивна і більш ригідна, тим нижчий рівень її інституціоналізації.

2. Складність – простота: чим складніша організація, тим вищий рівень її інституціоналізації. Складність може виражатися як у примноженні організаційних структур, ієрархічному і функціональному, так і в диференціації окремих типів організаційних підрозділів.

3. Автономія – підпорядкування: у розвинутій політичній системі політичні організації характеризуються самостійністю, якої немає в слабо розвинутих системах. Вони певною мірою ізольовані від впливу неполітичних груп і процедур. У менш розвинутих політичних системах вони великою мірою знаходяться під зовнішнім впливом.

4. Згуртованість – роздрібненість: чим згуртованіша організація, тим вищий рівень її інституціоналізації; чим більш вона роздрібнена, тим нижчий рівень її інституціоналізації. Очевидно, що деяка міра згоди є умовою існування будь-якої соціальної групи. Ефективна організація вимагає, як мінімум, значної міри згоди щодо функціональних меж групи і щодо процедур для процедур вирішення конфліктів, які виникають усередині цих меж.

“Інституціоналізація – це процес, через який організації і процедури набувають цінності і стійкості. Рівень інституціоналізації будь-якої політичної системи визначається адаптивністю, складністю, автономією і узгодженістю її організацій і процедур” [4, 32]. На переконання С.Хантінгтона, передумовами виникнення політичних організацій і процедур та створення політичних інститутів є диверсифікація суспільних сил і зростаюча взаємодія між цими силами. Політична спільнота в складному суспільстві залежить, таким чином, від сили існуючих у цьому суспільстві політичних організацій і того, наскільки міцно утвердились у ньому відповідні політичні процедури. С.Хантінгтон вводить критерії інституціональності політики, що визначають рівень розвитку і міри ефективності тих чи інших інститутів.

Таким чином, інституціоналізація – це процес, через який організації і процедури набувають значущості та сталості. Рівень інституціоналізації будь-якої політичної системи визначається адаптивністю, складністю, автономією й узгодженістю її організацій і процедур. Подібним чином рівень інституціоналізації якоїсь окремої організації або процедури вимірюється її адаптивністю, складністю, автономією або внутрішньою цілісністю. Якщо є можливість виділити і виміряти ці критерії, можна порівняти політичні системи за рівнем їх інституціоналізації. Також можна оцінювати

зростання і зниження рівня інституціоналізації окремих організацій і процедур у складі політичної системи.

Грунтовне дослідження, де був використаний “новий інституціоналізм” до аналізу демократії “третьої хвилі”, здійснено Адамом Пшеворським. У роботі “Демократія і ринок. Політичні і економічні реформи у Східній Європі і Латинській Америці” (1992) А.Пшеворський зазначає, що в процесі створення нових інститутів велике значення надається співвідношенню політичних сил. Дослідник виокремлює кілька варіацій: співвідношення сил відоме і неоднакове (інститути підганяються під конкретну особу, конкретну партію або альянс); співвідношення сил відоме та однакове (інституціональна політична структура не має довгострокового характеру); співвідношення сил не відоме (встановлені інститути мають найбільше шансів, особливого значення тут набуває термін, необхідний для написання конституції) [5, 28].

Демократія для А.Пшеворського – це система вирішення соціальних суперечностей, коли жодна з сторін ніколи цілком не контролює ситуацію і не визначає кінцевий результат, який для всіх політичних акторів завжди залишається невизначеним. Відповідно, вирішальним кроком на шляху до демократії є передача влади від групи осіб до зводу правил. Для того щоб досягти згоди всіх політичних сил, демократія повинна вибудувати таку систему соціальних інститутів, які відкривають перед усіма політичними силами одночасно перспективи справедливого змагання за прихильність виборців: вона має бути ефективною та дієвою стосовно втілення рішень у життя.

Особливості інституціонального аспекту політичної модернізації розглянуті в концепції німецьких дослідників Вольфганга Меркеля та Аврелія Круасана. Для “нових демократій” властиве “пошкодження” конституційно-правових принципів і часткова нейтралізація механізмів стримування влади. Центральна особливість нових демократій – тип інституціоналізації, що відрізняє подібні демократії від конституційно-правових. Дослідники визначають інституціоналізацію як процес утворення специфічного набору соціальних норм і правил, які задають контекст людського співіснування і взаємодії. Прийняття конституції і процеси формування інститутів, які політично спрямовуються (політична інженерія, або цілеспрямоване інституціональне будівництво), створюють лише одну модель політичної інституціоналізації. Так виникають формальні структури політичних систем. Крім цього, є ще й друга модель – встановлення неформальних практик і правил політичної гри. У дефектних демократіях така модель не просто доповнює формально легітимований процес інституціоналізації, вона може навіть – залежно від характеру неформальних інститутів – суперечити формальній інституціоналізації [6, 20]. Причиною пошкодження ліберально-конституційних, легітимних і легально встановлених норм часто є витіснення формальних інститутів неформальними правилами. Така “деформалізація” політичних процедур і правил прийняття рішень виникає передусім у результаті поєднання двох факторів, що сягають своїм корінням минулого: авторитарного спадку неформальних практик та акумуляції економічних і політичних проблем поставоритарної системи, перенесених з авторитарної фази.

Неформальні політичні мережі – результат еволюції інститутів автократичного режиму. Вони забезпечували ефективні форми комунікації. В.Меркель та А.Круасана вважають, що чим швидше старим політичним і економічним елітам вдається закріпитися на значимих позиціях у новому політичному й економічному житті та організувати в суспільстві вагомі групи інтересів, тим вірогіднішим є сценарій: політичні та економічні актори в нових демократіях замість дотримання формальних правил нерідко віддають перевагу відомим неформальним нормам і практикам.

Порушення правових норм і поступове зміщення прерогатив законодавчої і судової влади на користь виконавчої гілки влади часто буває зумовлене новою розстановкою політичних, соціальних і економічних сил. У цьому разі неформальні інститути є не стільки наслідком автократичного спадку, скільки підсумком раціональних стратегій

акторів. Йдеться про такі практики, як персоналізм, клієнталізм, всеохоплююча корупція чи картелі акторів, що виникають поза конституційними рамками. Це відбувається передусім тоді, коли у країні спостерігається економічна, політична і соціальна криза, і актори змушені діяти в ситуації економічної і політичної невизначеності. В ситуації невизначеності неформальні правила дають змогу акторам зменшити витрати, які не можна спрогнозувати.

Коли незрозуміло, наскільки ефективні нові інститути, стимули для створення неформальних правил є особливо сильними. Подібні правила можуть встановлюватися як поза формальними інститутами (“паралельні інститути”), так і всередині них, що призводить до підпорядкування формальних правил неформальним. Однак політичні інститути виникають не тільки через політичні, економічні, адміністративні чи судові рішення. Вони можуть виникати і еволюційно, на основі регулярної взаємодії між індивідуальними, колективними чи корпоративними акторами без обов’язкового формально правового припису (“неформальні інститути”). Країни так званої третьої хвилі демократизації зіткнулися з проблемою переважання неформальної складової в політиці, викривленням процедурної складової політичного процесу. “Таким чином, формальна інституціоналізація, тобто витіснення формальних інститутів неформальними правилами, – одна з поширених практик поставторитарних трансформацій”, – зазначає В.Гельман [7, 6]. Специфіка інституціоналізації, тобто становлення та утворення нових інститутів, визначає успішність модернізаційного процесу, у свою чергу верховенство права та демократія неможливі без переважання формальних інститутів. Для того щоб досягти згоди всіх політичних сил, демократія повинна вибудувати таку систему соціальних інститутів, які відкривають перед всіма політичними силами одночасно перспективи справедливого змагання за прихильність виборців: вона має бути ефективною та дієвою стосовно перетворення рішень у життя [8, 19]. Відповідно вирішальним кроком на шляху до демократії є передача влади від групи осіб до зводу правил.

Інститути забезпечують визначеність у діяльності держави, надають сталості відповідним суспільним зв’язкам. Інституціоналізація є засобом формування державно-правових інститутів, які є символами порядку та організованості в суспільстві і державі. Процес інституціоналізації складається з таких етапів: виникнення потреб, задоволення яких вимагає виконання спільних дій; формування загальних цілей, суспільних норм, зокрема правових, для забезпечення взаємодії відповідних суб’єктів; встановлення системи санкцій для забезпечення реалізації норм і правил поведінки. Підвалина інституціоналізації – нормативність, яка є обов’язковим компонентом будь-якого інституту. В свою чергу інституціональні форми відображають соціальний устрій, тому будь-які інституціональні новації повинні відповідати наявним умовам та обов’язково спиратися на попередній історичний досвід. Тобто послідовність та системність – необхідні умови проведення інституціональних реформ.

Діяльність людей як спосіб їхнього суспільного життя здійснюється в інституціональних формах, відповідно політичні інститути становлять важливий зріз соціально-політичної системи суспільства. У модернізаційній теорії об’єктом уваги є політичні інститути саме як організації, термін “інститут” вживається переважно для позначення установлень, а термін “інституція” для позначення установ та організацій. Відповідно цілком і одночасно засобами політичної модернізації є інституції державної влади: інститут президентства, парламент та уряд. Кожен з цих інститутів має свої “підінститути”, які виступають елементами інституту загалом, розуміння функціонування того чи іншого інституту передбачає врахування кожної складової інституту, її взаємодію з зовнішнім середовищем [9, 254]. Йдеться про необхідність враховувати не лише елементи та їх якості, а і зв’язки, які поєднують елементи в єдине, цілісне утворення. Відповідно оптимізація політичних інститутів, відповідність зовнішньому середовищу та їх ефективність є провідним вектором політичної модернізації.

## ЛІТЕРАТУРА

1. *Мелешкина Е.Ю.* Политический процесс: основные аспекты и способы анализа. – М., 2001.
2. *Дюверже М.* Политические институты и конституционное право // Правовая мысль. – М., 2003.
3. *Пай Л.* Незападный политический процесс // Политическая наука. Политическое развитие и модернизация: Современные исследования. – М., 2003.
4. *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах. – М., 2004.
5. *Пшеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. – М., 2000.
6. *Меркель В., Круассан А.* Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис. (II). – 2002. – № 2.
7. *Гельман В.* Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Полис. – 2003. – № 4.
8. *Цветков В.В., Горбатенко В.П.* Демократія – управління – бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. – К., 2001.
9. Сравнительное конституционное право. – М., 2002.