

Є.С.Волинець,
аспірант кафедри європейської
інтеграції ОРІДУ НАДУ

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ ЯК МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто актуальні питання особливостей застосування регіональних стратегій як механізмів демократизації врядування в Україні. Особливу увагу зосереджено саме на регіональному рівні стратегій у контексті процесу демократизації врядування.

Ключові слова: стратегія, регіональні стратегії, врядування, демократизація, механізми врядування

Актуальність дослідження взаємозалежності соціально-політичних, економічних, культурних та інших суспільних детермінант і політики зумовлена необхідністю поступового демократичного розвитку. Суспільство має свої закони розвитку, які, у свою чергу, спираються на суспільні цінності й виражаються через державну політику, адже жити в суспільстві й бути вільним від його цінностей практично неможливо.

Демократизаційні процеси в сучасному світі свідчать про поступово-наступальне розширення сфери демократичної життєдіяльності. Значно зросла кількість новоутворених демократій, наприклад, у 1975 р. – 46, 2000 р. – 144 [4].

Вступ України до СОТ передбачає дотримання правил ринкових засад існування як економіки, так й інших суспільних сфер. І це не може відбутися без його докорінної системної перебудови і переосмислення принципів функціонування механізмів демократизації врядування, оскільки до останнього часу мали місце спроби несуттєвого вдосконалення його окремих елементів: організаційних структур та функцій державного управління, приведення у відповідність показників якості управління тощо.

Демократизація врядування неможлива без застосування багаторівневих стратегій на регіональному рівні. Інституційні процеси в Україні спираються на стратегію розвитку країни і в своїй основі є

раціональним процесом, що обумовлюється глобальною світовою інтеграцією. Становлення багаторівневих стратегій розвитку на регіональному рівні є ключовим елементом стратегічного управління, що допомагає органам влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей та завдань. Вибір тієї чи іншої стратегії – складна й відповідальна процедура для кожного із суб'єктів управління. Економічна ситуація, як правило, поліваріантна, тобто містить певний набір як стратегічних, так і тактичних альтернатив розвитку. Саме на регіональному рівні важливим є ідентифікація стратегічних інтересів та спрямованості розвитку кожної економічної галузі і суспільної сфери.

Питаннями демократизації врядування та застосування регіональних стратегій займалися Ю. Амосов, А. Ахламов, В. Бакуменко, М. Данилюк, М. Долішний, А. Дегтяр, Ю. Жарков, Ю. Заблоцький, В. Зайченко, А. Колодій, О. Лебединська, В. Мартиненко, Н. Мельтюхова, П. Надолішний, В. Нанівська, О. Оболенський, Т. Пахомова, А. Пойченко та ін. Також хороші матеріали містяться у звітах Світового банку (особливо 1997 і 2005 рр.), в матеріалах Програми ООН з розвитку (UNDP), публікаціях Центру сприяння інституційному розвитку державної служби та публікаціях Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, матеріалах Канадсько-українського проекту “Демократична освіта”.

Зважаючи на значну кількість публікацій щодо демократизації врядування, регіональних стратегій та взагалі механізмів державного управління виникає потреба у дослідженні особливостей застосування регіональних стратегій як механізмів демократизації процесу врядування в Україні. Ці питання є складовою частиною загальної проблеми удосконалення системи управління у країні і покращення діяльності органів влади України з урахуванням кращих іноземних напрацювань та вітчизняних традицій і можливостей.

Метою статті є узагальнення світового досвіду та вітчизняних традицій і можливостей зі застосування регіональних стратегій як механізмів

демократизації процесу врядування в Україні. Ми прагнемо показати необхідність комплексного підходу до вирішення проблеми удосконалення діяльності органів влади, наголосити на важливості поєднання зусиль центральних органів влади з ініціативою регіональних органів виконавчої влади для демократизації врядування у країні.

Демократія є основою державного устрою більшості країн Європи та Північної Америки. Масштабні демократичні зміни відбуваються в країнах Південної і Центральної Америки, Азії та Африки. Поширення духу й цінностей демократії – визначальна риса сучасності, один із виявів глобалізації цивілізаційних надбань. “Демократія” (з давньогрецького – народовладдя) – державний лад, за якого вирішальна роль у прийнятті рішень і врядуванні належала народним зборам і голосуванню.

Сучасний стан суспільного розвитку свідчить про складність процесів щодо необхідності, внутрішніх і зовнішніх меж втручання держави в суспільні сфери. З’ясовуючи взаємозв’язок суспільної політики і змінних середовища (економічного, політичного, соціального і фізичного) слід зважати на модифікацію ролі держави в сучасному світі. Показовим є звіт Світового банку за 1997 р., в якому виокремлюються такі визначальні чинники держави: правовий характер держави; відповідальність; прозорість; менеджмент суспільного сектору (Public Sector Management).

Дещо спільним і відмінним є підхід UNDP до ролі держави і містить такі складники: правовий характер держави; причетність; прозорість; справедливість; сприйнятливість/реактивність; відповідальність; (мінімальний) суспільний консенсус.

Демократизація як процес триває в Україні досить тривалий час. На сьогодні можна констатувати неадекватність оцінок процесу демократизації в Україні. Західні та вітчизняні спостерігачі доходять висновку, що реформи, які запроваджуються в Україні, є хаотичними, несистематичними та некерованими. Досягнення демократії в Україні навіть сприймаються як

негативні або такі, що викликають глибоке розчарування як в Україні, так і за її межами.

Якими є досягнення української демократії? Передовсім можемо назвати:

- повноцінна політична конкуренція між політичними силами;
- відновлені права громадян брати участь у політичних процесах;
- свобода слова і совісті;
- дієвий поділ гілок державної влади;
- повністю відновлені права на приватну власність;
- легітимізовані групи з окремими економічними інтересами починають організовуватися в політичні партії.

Здобуття Україною незалежності передовсім означало боротьбу за свободу. До 1991 р. Україна була частиною тоталітарної системи, яка позбавляла своїх громадян засадничих прав і свобод. Уже в 1991 р. Акт проголошення незалежності України було підтримано на референдумі 90,31% усього населення. Ці голоси, що стали передовсім протестом проти комуністичних репресій, було також віддано за:

- свободу розпоряджатися приватною власністю;
- право брати участь у політичних процесах;
- право на свободу слова і совісті.

Що було зроблено в українському процесі демократизації? За безпрецедентно короткий період часу радикальний процес десовєтизації приніс свої результати у відновленні:

- прав на приватну власність;
- політичних свобод;
- прав на свободу совісті та слова;

Протягом усього 16-літнього періоду української незалежності ніхто ніколи не поставив під сумнів абсолютну необхідність цих прав і свобод.

Чого не сталося, але що є нагально потрібним зробити. Советизація України 1917 та 1939 рр. також передбачала створення радикально іншої

системи державного управління, яка мала одну вертикаль влади і одну командно-адміністративну систему державного управління. Діяльність цієї системи забезпечувалася репресивними органами, які знищували всіх активних і потенційних дисидентів. Функціонування такої системи також підтримувалося дієвим “промиванням мозку” на різних рівнях освіти.

Невідповідність між досягнутою політичною свободою та існуючим державним апаратом. З 1991 р. права і свободи, яких бракувало до того, було відновлено, але державний апарат не зазнав суттєвих змін у засадах, спроможностях, процесах, процедурах, діяльності. Тепер Україна має зовсім невідповідну державну службу, яка не здатна адекватно функціонувати у демократичному середовищі.

Невідповідне надання послуг політикам. Це означає, що українські політики не отримують від державних службовців такі необхідні послуги:

- прогноз наслідків прийняття рішення;
- аналіз позицій зацікавлених сторін стосовно запропонованих альтернатив рішень;
- організацію консультацій з зацікавленими сторонами;
- дійсні, а не лише формальні звіти про результати консультацій з рекомендаціями стосовно відповідних дій.

Брак таких послуг заважає розвитку послідовної державної політики. Окрім того, бракує безсторонніх адміністративних послуг:

- системі державної служби в Україні, яка потребує безсторонніх, незаангажованих інструментів надання послуг політичним силам, які б відповідали сучасному поділу між гілками державної влади;
- урядовим адміністративним командам, які мають вигляд футбольних фанатів, ніж як безсторонні службовці;
- розмежуванню політичних і адміністративних функцій влади.

Через постійну зміну урядів українські державні службовці змушені покидати державну службу разом зі своїми партіями, що неминуче призводить до хаосу.

Існує невідповідність української системи освіти світовим стандартам. Приєднання до Болонського процесу окремих університетів та намагання його знівелювати через людський чинник призводить до занепаду освітньої сфери. Свідченням цього є брак навчальних програм з демократичного врядування (існує лише загальний навчальний курс “Основи демократії” завдяки Канадсько-українському проекту “Демократична освіта” і публікації підручника [1]). Саме тому величезне значення мають демократичні реформи в державній службі, зокрема з професійної підготовки державних службовців щодо демократизації системи врядування.

Для регіонального рівня стратегій спільною проблемою є консолідація та виживання соціально-політичних структур. Консолідація розглядається як “адаптаційний період” [3] звикання до нових умов, усвідомлення необхідності поширення демократичних угод на всю спільноту, повноправним становленням громадянського суспільства, чітко обумовленим процесом політичного вибору, прозорі державної політики, ефективної роботи суспільних інститутів тощо. Консолідація демократії (за дослідником О. Рудіком) означає трансформацію спеціально створених моделей у стабільні структури демократичного політичного режиму [2, с. 269]. Характеристика консолідації здійснюється на двох рівнях:

- негативна – вирішення проблем перехідного періоду;
- позитивна – довгострокові зміни та адаптація еліти і маси до демократичних процедур і практики.

Актуально-важливим є узгодження інтересів країни загалом з напрямом *регіонального* розвитку. Тому ці стратегії є *багаторівневими*. Саме це обумовлює їхню дієвість.

Процес становлення багаторівневих стратегій має дві особливості, що є ризиками для органів влади, особливо в умовах, коли необхідно швидко приймати рішення.

Стратегії передбачають високий ступінь централізації рішень та високу ймовірність узгодження рішень. Стратегії залучають експертів у тому

випадку, коли учасники процесу вироблення стратегії безпеліційно відстоюють власні пропозиції (не зважаючи на альтернативні варіанти).

Для періоду “встановлення-адаптації” регіональних стратегій як механізмів демократизації врядування характерне встановлення істотних рис демократії та адаптації другорядних з метою забезпечення їхньої стабільності в часі. Окрім того, розглядаючи консолідаційні аспекти становлення демократії, обов’язково слід виділити необхідні умови ефективних взаємовідносин між демократичним режимом і громадянським суспільством. Адже консолідація демократії – “це процес встановлення та адаптації демократичних структур, інститутів та норм, які частково або повністю визнаються громадянським суспільством як легітимні” [2, с. 270].

Беручи до уваги, що “тільки демократії можуть стати консолідованими демократіями”, слід зважати на такі застереження щодо їх існування в сучасному світі. По-перше, можливість повалення у майбутньому через нездатність вирішувати нагальні суспільні проблеми і набуття важливості антидемократичної альтернативи. По-друге, варіативність консолідованих демократій через необхідність і здатність покращити “якісні показники” через покращення економічних показників, поглиблення участі населення у соціально-політичних процесах та врахуванні національних особливостей країни.

Важливою умовою побудови універсальної моделі консолідованої демократії є формування і збереження демократичного компромісу та здатність правлячої еліти бути гарантом верховенства права й виконання прийнятих державно-політичних рішень. При нейтральності військових все це є частково чи повністю визнається громадянським суспільством як легітимним через процес встановлення й адаптації демократичних структур, інститутів та норм. Складність визначення і вимірювання завершеності етапу консолідації демократії пов’язана передовсім з тим, що:

- успішна консолідація плавно й непомітно перетікає у її стабільне функціонування;

- різні аспекти та рівні процесу консолідації мають неоднакову тривалість і протяжність.

Окрім того, з початком реального функціонування демократичного режиму, відносини між структурами режиму зазнають суворих випробувань, повільно модифікуються на фоні стрімкого змінювання конкретної ситуації [2, с. 273].

Таким чином, особливостями застосування регіональних механізмів як чинників демократизації врядування є:

- наявність дієвої держави, без якої неможливі вільні, чесні й авторитетні вибори, легітимне застосування примусу з дієвим захистом громадянських прав і свобод та розвиток регіонів. “Відсутня держава – відсутня демократія”;

- успішне завершення попереднього етапу переходу та фази становлення;

- вільно обрана виконавча влада керує країною, ґрунтуючись на демократичних засадах, непорушенні конституції, прав і свобод особи, меншин, без зазіхання на легітимні функції законодавців;

- розвиток вільного та життєздатного громадянського суспільства, яке може відтворювати політичні альтернативи й контролювати уряд;

- існування відносно автономного політичного суспільства як арени конкурентної боротьби політичних суб’єктів за легітимне право здійснювати контроль за державною владою та апаратом;

- верховенство права, яке б визнавали всі головні політичні суб’єкти на всій території країни, і яке б захищало особисті свободи та громадське життя;

- придатна для нового демократичного режиму дієва державна бюрократія;

- наявність інституціоналізованого економічного суспільства як системи соціальних інститутів і норм, що є посередником між державою і ринком [2, с. 270-271];

- наявність лідера, здатного сформулювати довгострокове бачення перспектив розвитку регіону;
- наявність активно діючої місцевої еліти, включаючи держслужбовців, керівників найбільш важливих для регіонального розвитку структур, підприємців та неформальних лідерів;
- наявність інституцій, які забезпечують стійку підтримку діяльності місцевого лідера ті представників еліти по двох напрямках: організації, які підтримують підприємницьку діяльність (бізнес-інкубатори, агенції розвитку і т.ін.; інститути громадянського суспільства (асоціації, громадські об'єднання тощо);
- наявність інтегрованого підприємницького середовища, яке хоче співпрацювати з місцевими органами влади та має бажання вкладати кошти в розвиток регіону;
- відсутність значної соціальної диференціації в територіальній громаді та її активна участь у діяльності, яка ініціюється місцевими органами влади, а також активне просування власних ініціатив, спрямованих на регіональний розвиток;
- міжрегіональна взаємодія з метою вивчення та запровадження ліпших практик.

Подальші наукові розвідки у даному напрямі можливі в контексті детального аналізування демократизаційних процесів системи врядування в Україні, вироблення навчальних курсів із демократичного врядування, демократизації управління і широке застосування передових методик для системи управління.

Список використаних джерел

1. Основи демократії : навч. посіб. для студентів вищих навч. закладів / [авт. кол. : М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.] ; за заг. ред. А. Колодій ; МОН України, Ін-т вищої освіти АПН України, Укр.-канад. проект “Демократична освіта”, Ін-т вищої освіти. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.
2. Рудік О. Консолідація демократичного режиму як ключовий етап демократизації / О. Рудік // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 268–275.

3. Rustow D. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model / D. Rustow // Comparative Politics. – 1970. – № 3 (April).
4. <http://www.freedomhouse.org>
5. <http://www.democracy.kiev.ua>

Volynets E.S. Application specificity of regional strategies as mechanisms of governance democratization in Ukraine.

In the article characterized the actual issues of application specificity of regional strategies as mechanisms of governance democratization in Ukraine. The special attention is concentrated to regional level of strategies in an user of governance democratization as process.

Key words: strategy, regional strategies, governance, democratization, mechanisms of governance.

Волынец Е.С. Особенности применения региональных стратегий как механизмов демократизации правления в Украине.

Рассмотрены актуальные вопросы особенностей применения региональных стратегий как механизмов демократизации правления в Украине. Особенное внимание сосредоточено именно на региональном уровне стратегий в контексте процесса демократизации правления.

Ключевые слова: стратегия, региональные стратегии, правление, демократизация, механизмы правления.