

ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ: ВІД ПРАКТИКИ ДО ТЕОРІЇ ЧИ ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ?

Розкрито специфіку формування сучасної теорії демократичного врядування та запропоновано концептуальні підходи до формування та розвитку теорії переходу від авторитаризму до демократії.

The peculiarities of democratic administration modern theory development are revealed and conceptual approaches to formation and development of the theory of transition from autocracy to democracy are suggested.

Як зазначав Декарт: “Щоб знайти істину, кожен повинен хоч раз у житті звільнитися від засвоєних ним уявлень і цілком по-новому побудувати систему своїх поглядів”. Дійсно, необхідно “цілком по-новому”, масштабно і системно подивитися як на минуле розвитку людської цивілізації, так і на її майбутнє. Як не парадоксально, але демократичне майбутнє сучасні науковці шукають, зазвичай, у минулому і йдуть у своїх наукових розвідках від практики авторитарного врядування до теорії демократії, тоді як у дослідженнях демократичних процесів суспільного розвитку необхідно все ж таки рухатись навпаки – від теорії (науки) до практики і прокладати їй дорогу до демократії через демократизацію. Процес переходу від авторитаризму до демократії – демократичний транзит – детальніше розглядає Ю. Древаль [2].

Проблемами демократичного транзиту досліджують багато зарубіжних і вітчизняних учених, зокрема Д. Растоу, А. Тофлер, А. Браун, В. Гельман, Х. Лінц, Л. Даймонд, С. Хантингтон, Л. Сморгунов, В. Полохало, А. Степан, О. Фісун та ін. Наукова школа демократичного врядування формується фахівцями галузі науки державне управління (Ю. Древаль, О. Крутій, В. Мартиненко, В. Нікітін, О. Радченко, В. Сичова, В. Солових) у Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Проте проблема демократизації державного управління поки що залишається недостатньо теоретично осмисленою, а проблема формування теорії демократичного врядування взагалі знаходиться на стадії глибокої невизначеності і потребує концентрованих і скоординованих зусиль науковців. У цій роботі зроблено спробу показати, на що варто спрямувати ці зусилля в сучасних умовах державотворення і в якому напрямку слід проводити наукові розвідки.

Повертаючись до питання про пошук науковцями демократичного майбутнього в минулому розвитку людської цивілізації, маємо згадати, що минуле пов'язане з формуванням і розвитком автократії в різних формах її прояву, виникненням авторитарних держав як інститутів насильницької організації суспільної життєдіяльності людей, що й сформувало відповідну систему поглядів (теорій) на процеси формування та розвитку суспільства. Ці процеси з точки зору системної організації носять суб'єктивний характер, і науки, які їх досліджували, первинно вже були зорієнтовані на дослідження процесів розвитку суб'єктивно зумовлених і по-насильницькому створених соціальних систем. На відміну від усіх наук, які вивчають об'єктивно існуючий світ, що розвивається за законами, які не залежать від волі і свідомості людей, суспільні науки, спираючись на існуючу практику і суб'єктивно створені закони розвитку суспільства, більше займаються не пошуком істинного, об'єктивно зумовленого шляху розвитку суспільства, чим, власне й має займатися наука, а переважно “науково обґрунтовують” те, що практично вже створено людьми і діє, надаючи тим самим “науковості” тому, що залежить від волі і свідомості людей, а отже, може змінюватися залежно від їх бажання. За таких умов зміни, які відбуваються на практиці, суттєво можуть впливати на суспільні науки і спрямовувати їх зовсім в інше річище. Так, скажімо, зміни до Конституції країни, пов'язані з переходом від президентської форми правління до парламентської швидко і суттєво змінюють змістовність наукових досліджень з проблем формування та розвитку системи державного управління і тих відносин, які в результаті таких змін виникають як у державі, так і в суспільстві в цілому, і все, що мало значення і для теорії, і для практики державного управління до цього, втрачає будь-який сенс. Вплинути за таких умов на практику наука не має жодних шансів, тому що існуюча практика як сформована не за законами науки (об'єктивними законами), так і розвивається не за цими законами.

Для більшої наочності звернімося до ринкової системи і економічної науки, яка також вивчає суспільні процеси, але відмінність її від усіх інших суспільних наук полягає в тому, що вона вивчає процеси, зумовлені дією об'єктивних законів, які виникли і почали діяти в результаті формування і розвитку ринкової системи як самоорганізованої системи. Проте економічна наука може виникнути і розвиватися на основі практики формування та розвитку і командно-адміністративної економічної системи. І така практика відома, і що сталося з такою практикою та відповідною їй теорією – теж відомо.

Більш глибокий аналіз вищевикладеного породжує певні сумніви щодо науковості тих суспільних явищ і процесів, які теоретично осмислюються в контексті демократичного врядування, але при цьому спираються на суб'єктивно зумовлену державно-управлінську практику, що формувалася й розвивалася на засадах авторитарної моделі державного

устрою і відповідної системи державного управління.

Щодо майбутнього, то, волею-неволею, воно пов'язується з демократією, хоч і не маємо про те, яким буде, чи має бути наше майбутнє, жодного уявлення. Кожен розуміє демократію по-своєму, хоч усі шукають пояснення цього феномену у стародавніх Афінах – колиці світової демократії – ідеальної, класичної демократії, як, зазвичай, її розглядають. Саме під впливом практики афінської демократії, яка хоч і давно, але все ж таки була, формується сучасна теорія демократичного врядування.

Т. Болл і Р. Деггер – професори політичної теорії Університету штату Арізона, аналізуючи у своїй науковій праці “Демократичний ідеал: історія становлення” процес зародження ідеальної демократії, пишуть, що “для греків *demokratia* означає “правління чи урядування простоліду”, тобто людей неосвічених, немудрих і бідних. Оскільки такі люди становили більшість громадян, демократію ототожнювали, як часто роблять і нині, з урядуванням більшості. Але важливо зазначити, – пишуть автори, – що та більшість складалася здебільшого з представників одного класу – демосу (*demos*). Отож, чимало греків розуміли демократію як певну форму класового врядування – врядування, яке здійснює нижчий, або трудящий, клас, і то задля інтересів цього класу. Тож у такому значенні демократія становить контраст з аристократією, врядуванням *aristoi* – “найкращих”, тих, хто начебто найспроможніший урядувати” [1, с. 4]. Цей “контраст”, тертя і протистояння аристократів і демократів, власне, й загубили демократію в Афінах – місті-державі – самоврядному полісі. Уся подальша історія – це історія розвитку людської цивілізації, соціальним стрижнем якої була держава як інститут реалізації авторитарно організованої системи врядування.

Багатовікова (тисячолітня) світова практика насильницького державотворення сформувала відповідну парадигму державно-управлінських систем, яку було покладено в основу розвитку історії людської цивілізації і яка збереглася, використовується і розвивається у процесах сучасного державного будівництва. Про суть цієї парадигми і необхідність формування нової парадигми державно-управлінських систем детально описано в монографії В. Мартиненка [3]. Суть цієї парадигми полягає у формуванні та розвитку суб'єкт-об'єктної взаємодії між державою (суб'єктом) і суспільством (об'єктом), що й знаходить свій прояв у виникненні й пануванні впродовж багатотисячолітньої історії розвитку людської цивілізації авторитарної форми правління в державі – правління меншості. Звідси виходить, що теорія державного управління сформувалася на основі вивчення історії багатотисячолітньої практики формування та розвитку саме авторитарної форми правління (форми правління наближеної до ідеального авторитаризму – автократії, абсолютизму, деспотії, тиранії тощо).

Отже, основу і теорії, і практики державного управління складають

суб'єкт-об'єктні відносини між соціальною системою, яка управляє (державою), і соціальною системою, якою управляють (суспільством). Держава як система, яка управляє суспільством, завжди створювалася, якщо не однією особою, то невеликою групою людей, які уособлювали владу і вибудовували інституційну систему влади, яка була їм підконтрольною, підзвітною і виконувала їхню волю. Для авторитарної форми правління, яка вибудовує організаційну структуру державної влади й управління згори донизу, формування суб'єкт-об'єктної системи відносин між державою і суспільством є природним, абсолютно логічним і зрозумілим алгоритмом – правитель (його найближче оточення) створює таку систему державної влади, яка дозволяє йому одноосібно впливати на хід розвитку суспільних процесів у країні. При цьому чим більша країна і територіально, і за кількістю та різноманітністю населення, тим більш громіздкою, складною і забюрократизованою є система державного управління, побудована згори донизу, і, як свідчить історія, менш ефективною. За таких умов джерелом і носієм реальної влади є правитель і його найближче оточення, а також вся система державної влади й управління, оскільки саме з її середовища відбувається відбір кадрів на керівні посади в державі. Це є і логічним, і зрозумілим для всіх.

Відтак, майже двадцять століть історія розвитку людської цивілізації не знала демократії. Людство розвивалося за логікою автократичного алгоритму формування і розвитку держави; і лише в XVII ст. люди знову почали шукати шляхи повернення до демократії, становлення та розвитку форм і методів демократичного врядування, звертаючись, знову ж таки, до досвіду афінської демократії. Але ж світ майже за дві тисячі років настільки змінився, що використання досвіду демократичного врядування, характерного для Афін як міста-держави, на рівні держав, які були створені у світі на кінець XVII ст. (а тим більше, сучасних держав) є, щонайменше, не коректним. Це зовсім інші держави і за своєю природою формування, і за розмірами, і за складом громадянства тощо. І те, що афіняни вважали демократичним, з огляду на сьогоднішній день, з ними важко погодитися. Скажімо, “щоб бути громадянином, індивід мав бути дорослим, вільним афінянином чоловічої статі. Жінок, чужинців, які постійно проживали в місті, рабів (що становили, напевне, більшість населення) – усіх їх не брали до уваги. Громадянином, фактично, був тільки кожен десятий афінянин. Отже, з погляду XXI ст., афінська демократія видається навряд чи взагалі демократичною” [1, с. 5]. Але саме досвід афінської демократії і вітчизняні, і зарубіжні науковці, зазвичай, закладають в основу сучасної теорії демократичного врядування і пропонують їх упроваджувати. А оскільки на практиці такий досвід не приживається, то всіх громадян закликають з цим змиритися, посилаючись на вислів В. Черчіля: “Ніхто не стверджує, що демократія досконала і наймудріша. Навпаки, кажуть, що демократія – найгірша форма врядування, за винятком усіх інших форм, до яких

пробували вдаватись від часу до часу”. Прикро, що дуже часто цю цитату наводять ті, хто відносить себе до демократів, наче виправдовуючи тим самим існуючі складнощі і очевидну парадоксальність сучасної теорії і практики демократичного врядування. Але при цьому всі акцентують увагу на першій половині наведеного висловлювання і мало звертають уваги на другу його половину, де сказано, що “демократія – найгірша форма врядування, *за винятком* (тут і далі курсив – авт.) усіх інших форм, до яких пробували вдаватись від часу до часу”. В. Черчіль підкреслює, що всі інші форми, до яких пробували вдаватися люди час від часу, є кращими за демократію. І він правий, тому, що “сучасна демократія” формується на основі історично створеної практики структуризації суспільства і державного управління ним, що базується на насильницьких формах і методах впливу однієї частини суспільства (меншості – навіть за умов афінської демократії, де тільки кожен десятий вважався громадянином і мав доступ до демократичних механізмів врядування) на іншу (більшість).

Змусити недемократичну систему врядування діяти за демократичними принципами, чим, власне, й займається транзитологія – це велика практична проблема, яка за умов збереження інституційних механізмів старої системи державного управління не має вирішення. І тут виникає велике питання наукового осмислення (переосмислення) історично сформованої теорії і практики державного управління в контексті демократичного врядування, з тим, щоб віднайти найоптимальнішу модель переходу від автократії до демократії, психологічно адаптуватися і здійснити демократичний транзит з найменшими суспільно-політичними та соціально-економічними затратами.

Саме пошук механізмів адаптації інституційних засад афінської демократії до реалій, які тисячоліттями формувалися під впливом автократії (влади меншості), є тим каменем спотикання, який лежить на шляху формування істинної *теорії демократичного врядування (влади більшості)* в сучасних транзитивних умовах. І щоб сформувати цю “істинну теорію”, необхідно “звільнитися від засвоєних уявлень (у тому числі і про демократію – авт.) і цілком по-новому побудувати систему своїх поглядів” на перспективу цивілізаційного розвитку.

Згадаємо, що демократія – це народна влада, влада, яку створив народ і яку він має використовувати як інструмент владного впливу на соціально-економічні процеси і тим самим реалізувати себе як суб’єкта, який за умов автократії завжди був, є і буде об’єктом владного впливу з боку держави. І це є джерелом виникнення та прояву багатьох *парадоксів сучасної теорії і практики державного управління*. Але, якщо демократія знаменує народну владу, то, очевидно, за реальних умов розвитку демократії, саме народ має бути суб’єктом влади, саме народ має формувати державу і впливати на неї, як на свій владний інструмент, спрямовуючи його дію на суспільні процеси як на об’єкт. За таких умов виникає потреба в чіткому розмежуванні понять “державна”, “народ” і

“суспільство”. На сьогодні ці поняття, зазвичай, помилково ототожнюються. І поки не розведено ці терміни, наповнивши їх відповідним змістом, – не знімється вуаль парадоксальності із сучасної теорії і практики державного управління. Не зможемо збагнути, чому держава і люди, які її приводять у дію – державні службовці, використовують її як інструмент частіше у своїх інтересах, аніж в інтересах народу, як того вимагає класична теорія демократичного врядування. А глибинна суть сучасного розуміння цієї теорії нині зводиться майже цілком до “виборів” собі “царя”, який потім на власний розсуд може діяти як в інтересах народу, так і у власних інтересах. Це свідчить про велику *прірву між класичною теорією демократичного врядування і практикою її впровадження в життя*. І ця прірва з роками не зменшується, а зростає в силу того, що сучасна теорія демократичного врядування базується на практиці авторитарного державного будівництва, що є, на наш погляд, принципово помилковим підходом [4]).

В умовах абсолютної (ідеальної) демократії *суб'єктом формування системи влади в будь-якій країні є народ*, який у цій країні проживає. Тому демократію слід розглядати не як конкретний тип урядування, що має набути якоїсь визначеної форми, а певний ідеал... це те, чого прагнуть, на що сподіваються люди [1, с. 21]. Ми вважаємо, що теорію демократичного врядування в принципі не можливо розробити на історичній світовій практиці державотворення і моделях авторитарного державного будівництва. Перш за все, необхідно розробити за принципово іншим алгоритмом (не згори донизу, а знизу вгору) і на принципово інших засадах ідеальну модель демократичного врядування, до якої прагнуть і на яку сподіваються люди та, орієнтуючись на неї, визначатимуть напрями та розроблятимуть оптимальні механізми демократизації державного управління на перехідний період від авторитарного державного управління меншості суспільства до демократичного врядування його більшості.

Але, знову ж таки, чим більша країна, і територіально, і за кількістю та різноманітністю населення, – тим більш громіздкою і складною є система демократичного врядування, побудована знизу вгору, а отже, менш ефективною. За таких умов джерелом і носієм реальної та ефективною влади є народ, який безпосередньо здійснює самоврядування на території свого постійного місцепроживання, а також уся система місцевого самоврядування, що діє на цій території, із середовища якої делегуються представники до різних рівнів органів державної влади для захисту прав і свобод громадян, що проживають у відповідній територіальній громаді.

Таким чином, шляхом простого порівняння двох протилежних форм і систем урядування не важко помітити спільну закономірність їхнього формування та розвитку: рівно, як авторитарно управляти, так і демократично врядувати легше і ефективніше в державі з меншою

територією і з меншою кількістю населення*. Через це саме невеликі держави можуть більш успішно розвиватися, незалежно від форми правління.

Війни та завоювання суверенних міст-держав і невеликих територіальних поселень призвели до штучного створення великих за територією та населенням держав (імперій), що водночас підривало ефективність як авторитарної, так і демократичної форм правління: демократія стала прерогативою лише аристократичних верств населення, що руйнувало авторитарну форму правління “зсередини”; аристократи, відтіснивши простолюд від безпосереднього впливу на владу, зруйнували засадничі цінності і характеристики демократії, що призвело до втрати нею своєї авангардної ролі в цивілізаційному розвитку і породило в людських головах безліч парадоксальних ситуацій щодо розвитку суспільних явищ і процесів.

Отже, людство як продукт взаємодії авторитарних соціальних систем, вступило в епоху демократизації, а відтак, епоху свого парадоксального розвитку, не розуміючи суті багатьох суспільних явищ і процесів. Догматично сприймаючи їх, люди все більше вводять себе в оману, звільнитись від якої стає все важче й важче. Такий парадоксальний процес суспільного розвитку однаково можна назвати перехідним етапом як від авторитаризму до демократії, так і від демократії до авторитаризму. Цей процес спрямовано на взаємознищення авторитарних і демократичних форм правління. А що може прийти натомість, важко сказати, але, очевидно, сформується (і вже формуються) безліч різноманітних “гібридних форм правління”, яким, з огляду на сьогоднішній день, дуже проблематично дати наукове пояснення.

Перманентний процес існування (взаємознищення) “гібридних форм правління”, які органічно намагаються поєднати дві протилежні форми правління – авторитарну (державне управління) і демократичну (місцеве самоврядування), може бути досить довготривалим, але малоперспективним в історичному контексті розвитку людської цивілізації. Таким шляхом рухаються країни Західної Європи. Безперспективність цих “гібридних форм правління” полягає в їхній парадоксальності, глибоке коріння якої криється в намаганні суспільства змусити авторитарну, по своїй суті, систему державної влади й управління виконувати демократичні функції та слугувати суспільству. І якщо для країн Західної Європи багатовікові традиції співіснування державного

* Очевидно, саме тому і авторитарна, і демократична форми правління з’явилися ще в той період розвитку людської цивілізації, коли людські поселення компактно формувалися на вільних землях і були невеликими як за територією, так і за кількістю населення. Згодом вони розросталися і перетворювалися на міста-держави – одні з авторитарними формами правління, інші – з демократичними. І ті, й інші були багатотиповими і багатомодельними. Згодом перші безмежно розрослися, а останні взагалі зникли на віки.

управління і місцевого самоврядування на так званому “проміжному рівні” (регіональному) сприяють їхньому усталеному розвитку, то для країн Східної Європи і, зокрема України, необхідні більш прогресивні, демократичні форми правління. На переконання державних службовців у тому, що вони мають слугувати не державі як системі інститутів влади, а суспільству в Україні, може піти багато часу, а результат буде нульовий: державний службовець завжди слугує системі, яка діє незалежно від нього як особистості. За іншого випадку вона його просто виштовхує зі свого середовища.

Суть нового погляду на стару проблему розвитку демократичного врядування полягає в тому, що демократична держава XXI ст., на відміну від держав з багатотисячолітньою історією, має формуватися і розвиватися за принципово новим алгоритмом, який спирається не на інституційні, нормативно-правові засади штучно створеної системи суб’єкт-об’єктного впливу держави на суспільство, а на засади природно зумовленої самоорганізації людей – інститути сім’ї, територіальної громади і місцевого самоврядування. Усі інші утворення є штучними, а отже, нездатними до саморозвитку, такими, що завжди потребують зовнішньої підтримки.

Сім’я XXI ст. – це первинна самоорганізовна чарунка суспільства, на якій базується вся надбудова його соціальної самоорганізації та саморозвитку. Самоорганізовна сутність сім’ї починається там і тоді, де й коли виникають сімейні потреби, спричинені самозбереженням, відтворенням і саморозвитком себе як первинної ланки суспільства. Самоорганізовна сутність сім’ї закінчується там і тоді, де й коли вона не спроможна самотужки задовольнити певні свої потреби, або її задоволення виходять за межі її компетентності і, тим самим, стає для неї проблематичним. За таких умов вона об’єднується з іншими сім’ями для вирішення спільними зусиллями їхніх загальних проблем, утворює відповідні органи міжсімейної самоорганізації та делегує до них своїх представників, наділяючи їх відповідними функціями і повноваженнями.

Розширюючи межі самоорганізації на міжсімейному рівні, органи міжсімейної самоорганізації (а такими органами можуть бути будинкові, вуличні, мікрорайонні комітети тощо) формують орган місцевого самоврядування, який займається тими проблемами, що виникають на міжсімейному (територіальному) рівні. Саме сім’я (а не окремі її члени), яка формується й розвивається на принципах самоорганізації, має бути первинним суб’єктом, що діє на базовому рівні формування та розвитку системи самоорганізації громадян – основи представницької демократії.

Таким чином, сформовані органи самоорганізації громадян утворюють на рівні територіальної громади систему місцевого самоврядування. Кожен такий орган має чітко визначені і делеговані знизу вгору повноваження і функціональні завдання. Кожна сім’я знає, який

орган самоорганізації системи місцевого самоврядування переймається та вирішує ті чи інші суспільні проблеми на рівні територіальної громади.

За таким же алгоритмом органи місцевого самоврядування формують представницькі органи регіонального врядування, а останні – представницькі органи державного врядування. Цю цілісну систему врядування, побудовану знизу вгору, починаючи від сім'ї і закінчуючи формуванням державних і міждержавних представницьких органів, ми й називаємо системою демократичного врядування (курсив – авт.). Теоретичне обґрунтування алгоритму формування та розвитку такої системи дасть можливість сформулювати теорію ідеального демократичного врядування, орієнтуючись на яку, і науковці, і практики від державного управління зможуть більш результативно підійти до вирішення проблем демократизації механізмів державного управління, бо всі знатимуть, чого прагнуть, і розумітимуть, куди і як треба рухатись.

Специфіка перехідного періоду від автократії до демократії в тому й полягає, що теорія демократичного врядування, на відміну від теорії авторитарного управління, не може формуватися і розвиватися на основі дослідження практики авторитарного державного управління. Суспільні науки, зокрема державне управління, врешті-решт, мають іти попереду існуючої практики і прокладати їй дорогу до демократичного майбутнього, яке є неминучим.

Література:

1. Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – 1108 с.
2. Древаль Ю. Д. До питання про теорію переходу від авторитаризму до демократії / Ю. Д. Древаль // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – № 2 (34). – С. 42–49.
3. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : [монографія] / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.
4. Мартиненко В. М. Теоретико-методологічні засади формування нової парадигми демократичного державного будівництва / В. М. Мартиненко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.] – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 2 (24). – С. 66–74.

Надійшла до редколегії 26.01.2009 р.