

Євген Перегуда

ВЗАЄМОДІЯ ПОЛІТИЧНИХ СИЛ ЯК ФАКТОР ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ СТРАТЕГІЙ

Запровадження ефективних національних стратегій передбачає ціннісний консенсус політичних еліт. Зростання ролі стратегічного курсу України було пов'язане з переходом до інституційних реформ на зламі XX–XXI ст. Відсутність ефективних стратегій була викликана протистоянням політичних сил та радикальними інституційними змінами після чергової зміни влади. Подальше впровадження ефективних стратегій залежить від налагодження діалогу еліт та демократизації політичної системи.

Ключові слова: стратегія, еліта, партія, політичний інститут, конфлікт, громадські організації, ефективність.

Pereguda Y. The political forces' interaction as the factor of national policy strategies' formation. The implementation of effective national strategies provides value consensus of political elites. The increasing role of strategic course of Ukraine was connected with the transition to institutional reforms at the turn of XX–XXI centuries. The lack of effective strategies was connected with opposition of political parties and radical institutional changes after the changes of government. Further implementation of effective strategies depends

upon the dialogue of political elites and the democratization of political system.

Keywords: *strategy, elite, party, political institution, conflict, NGOs, effectiveness.*

Аналізуючи перспективи подолання політичної кризи в Україні, глава представництва Євросоюзу Я. Томбінський у березні 2014 р. зазначив, що Україні бракує довгострокової політики і що влада має розробити макростратегії на десятки років, а не займатися мікромеджментом [17]. Отже, на думку європейської еліти, кризовий характер розвитку української державності пов'язаний з дефіцитом політичних стратегій. І хоча йшлося в першу чергу про зовнішньополітичну стратегію, цей дефіцит стосується й внутрішньої політики, економіки, регіонального розвитку, соціальної сфери. Таким чином, актуальною є проблема визначення стратегічного курсу розвитку України. Цей курс закріплюється в державних документах, але пропозиції до нього формулюються політичними силами та громадськістю, тому актуальним є формування політичних передумов розробки та реалізації держстратегій.

Питання стратегічного розвитку України та окремих сфер суспільного життя досліджували А. Гальчинський, В. Геєць, В. Горбатенко, В. Кремень, Ю. Левенець, М. Михальченко, Ф. Рудич та ін. Орієнтири регіонального розвитку вивчали І. Курас, Т. Татаренко, соціальної сфери – Е. Лібанова, держуправління – О. Дем'янчук, В. Ребкало, В. Тертичка, етніонаціональної сфери – І. Кресіна, О. Майборода тощо. Окремі праці науковців (П. Мироненка, В. Сергеева) присвячені політичним стратегіям як явищу.

Але характер розвитку Української держави свідчить, що, попри суттєві наукові досягнення, проблема формування та реалізації національних стратегій залишається актуальною. Не можна сказати, що держава та політичні сили не займалися питаннями стратегічних орієнтирів розвитку України, але їх, в цілому, зосередженість на короткострокових цілях, різкі зміни курсу після чергових змін влади демонструють неефективність декларованих стратегій, відсутність умов для їх реалізації. Метою статті є аналіз розвитку соціально-політичних передумов формування та реалі-

зації національних політичних стратегій, взаємодії політичних сил як чинника цього процесу.

Але спочатку проаналізуємо деякі теоретичні аспекти політичної стратегії як явища для з'ясування тих елементів, які дали б змогу оцінити процес її формування та реалізації. Стратегію визначають як загальний план діяльності на тривалий час, як оптимальний шлях досягнення довгострокових цілей. Згідно з «Політичною енциклопедією», це вираз основної мети колективного політичного актора [6, с. 692].

Важливим питанням є співвідношення між національною стратегією та політико-корпоративними інтересами. О. Дем'янчук вважає, що стратегічні плани мають бути «аполітичними», але визнає, що в реальності забезпечити це неможливо, оскільки їх суб'єкти є «людьми зі своїми власними поглядами, інтересами, цінностями тощо» [3, с. 16–17]. Як узгодити ці тези? Розглянемо це на прикладі іміджевого аспекту стратегії. Л. Славова вважає, що стратегія «працює на формування задуманого політиком іміджу» [14]. В. Сергєєв теж першим елементом концептуальної частини стратегії називає «Місію», «генеральну мету мегапроекту, яка...забезпечує орієнтири для певних цілей» [13, с. 6]. Але коли йдеться про національну стратегію, то мається на увазі не партійний імідж, а імідж країни, який пропонує політична сила. Через його формування реалізуються й корпоративні політичні інтереси.

За умов політичного плюралізму національна стратегія, імідж країни не можуть відображати точку зору однієї політичної сили. Адже довготривалість стратегії означає не лише терміни реалізації, а й те, що вона є стійкою до невизначеності середовища [15], що стратегічні цілі зберігають актуальність при зміні політичної кон'юнктури. Отже, національні стратегії обов'язково передбачають консенсус серед політичних сил щодо політичних цінностей, щодо інституційного дизайну національного розвитку.

Консенсус має існувати й у суспільстві загалом. Тому звернемо увагу на розрізнення публічної та елітарної стратегій. На думку П. Мироненка, перша є «соціальним договором», який забезпечує узгодження позицій політичних сил та центрів прийняття рішень. Але вона недостатня, якщо забезпечує «мінімальну рівновагу». Тому вона має бути доповнена елітарною стратегією,

спрямованою на: відтворення та розвиток національної ідентичності; збереження територіальної цілісності держави; визначення стратегічних пріоритетів країни у світовому контексті [8, с. 12].

Тепер проаналізуємо становлення в роки незалежності політичної кон'юнктури формування національних стратегій. Учені вважають, що на початку 1990-х років у політиків було відсутнє чітке бачення стратегічних цілей розвитку [5]. З цим слід погодитися частково. Не можна говорити, що такого бачення не було взагалі. Адже були задекларовані розвиток демократії, політичного, ідеологічного плюралізму, множинність форм власності, дотримання свобод та прав громадян і національних меншин. Але ці орієнтири були загальними, вони торкалися скоріше цінностей, а не інститутів. Натомість, з питань форми правління, регіонального управління, зовнішньої політики, українізації точилися гострі суперечки. Та й ті цінності, навколо яких склався консенсус більшості політичних сил, не були вкорінені у суспільстві. Не дивно, що Прем'єр-міністр запитував парламент: «Скажіть мені, яке суспільство ми збираємось будувати, і я буду його будувати» [4]. Причина цього полягала в атомізації суспільства та політикуму, а також стрімкій радикалізації суспільних настроїв за умов економічної кризи. Говорити при цьому про ефективні національні стратегії було рано.

Передумови для цього стали складатися лише після президентських виборів 1994 р., формулювання програми реформ, прийняття Конституції та низки ключових законів. Цілісної стратегії не було й тоді, але орієнтири реформ були визначені чіткіше та прив'язувалися до інституційної структури. Це стало можливим завдяки контролю, який Президент поступово встановив над бюрократією, та підтримці його більшістю парламенту.

Початком же безпосередньої роботи над стратегічним курсом став 1998 р. Як зазначають експерти, «раціональна організація державних інститутів створює умови, за яких суспільство отримує можливість покращувати...державну політику, розвиватися. Саме тому реформа інституційної організації держави та територіального самоврядування є найважливішим ключем до реалізації Стратегії модернізації» [16]. Послання Президента України до Верховної Ради 1998 р. містило тезу про те, що перехідний період добігає кінця, що необхідний перехід від неоліберальних до інсти-

туційних реформ [9, с. 8], які мають бути спрямовані на визначення пріоритетів розвитку, підвищення управлінського впливу. Вибори 1999 р. зафіксували перемогу реформаторів над силами рваншу, отже, відкрили шлях формуванню національних стратегій. З'являється низка таких документів – переважно у формі послань Президента [11 ; 12], його указів тощо.

Отже, зростання ролі політичного стратегування пов'язане з переходом до інституційних реформ. Його передумови – закріплення нової економічної структури, поступове формування нової соціальної структури, політична перемога реформаторів, зміцнення системи держуправління, тобто закріплення нових політичних інститутів. Це дає змогу перейти до їх вдосконалення для забезпечення подальшого розвитку. У 2002 р. А. Гальчинський, В. Геєць та ін. зауважували, що «найближчі два-три роки й наступне десятиріччя мають стати визначальним етапом практичної реалізації низки завдань. Це...вироблення довгострокової стратегії, яка має забезпечити міцні підвалини утвердження України як високорозвиненої, соціальної за своєю суттю, демократичної держави,...країни з конкурентоспроможною економікою» [2, с. 91].

Але постала проблема суб'єкта розробки та реалізації національних стратегій. Мотором неоліберальних реформ був Президент. Осягнути інституційні реформи один державний чинник не в змозі. Вони неможливі без того, щоб соціальні групи ставили завдання владі та контролювали їх виконання. Тому умовами реформ були «формування стійкої парламентської більшості, здатної забезпечувати ефективну законотворчу діяльність у взаємодії з урядом», «максимальне представництво інтересів соціальних груп та регіонів», «стимулювання громадянського суспільства» [10]. Ще у 1999 р. Президент ініціював впровадження елементів парламентсько-президентської республіки. Важливе місце відводилося партіям, які мали представляти соціальні групи, формувати пропозиції до стратегічного курсу.

Але ситуація тут була складною. Роль партій зростала, але перетворення їх на представників широких соціальних груп відбувалося повільно. Партії характеризувалися «відсутністю сталого електорату..., виразного ідеологічного обличчя та організаційної згуртованості», в них діяли «тенденції до авторитаризму».

Більшість партій були «незалежними від суспільства інституціями, все призначення яких полягає у забезпеченні доступу до влади їхніх лідерів» [10]. Схоже було властивим й громадським організаціям, які виникали «не внаслідок...самоорганізації населення, а з ініціативи та під «патронатом» окремих осіб, котрі мали на меті насамперед власні цілі» [10]. Таким чином, партії та громадські організації зосереджувалися не на розробці пропозицій до національної стратегії, а на короткострокових питаннях доступу до влади, на міжпартійних конфліктах.

Це вплинуло на суперечливе ставлення до політичної реформи. Формування «відповідального уряду» на основі парламентської більшості та створення уряду самим парламентом Президент України у 1999–2002 рр. не вважав синонімами, натомість виступав за впровадження окремих елементів парламентсько-президентської республіки зі збереженням впливу Президента на виконавчу владу як запоруки стабільності та модернізації. Саме його контроль й сприяв появі тоді низки документів стратегічного характеру.

Але розвиток реформи пішов по-іншому. Незважаючи на якість політичних сил, у 2004–2006 рр. відбувся перехід до парламентсько-президентської республіки. У 2005–2009 рр. розвиткові України були властиві: відсутність довгострокової та стійкої взаємодії між інститутами влади, елітою, її угрупованнями та інститутами громадянського суспільства; відчуження громадян від політики влади; надмірна концентрація влади й ресурсів у руках еліти; гостре протистояння угруповань еліти як наслідок її неоднорідності; конфронтація національних та регіональних еліт; відсутність реальної диференціації політичних функцій серед інститутів влади; недостатній розвиток громадянського суспільства тощо [1, с. 79].

Не можна сказати, що у цей період влада не ухвалювала стратегічних рішень. Так, у 2006 р. Президент у Посланні до Верховної Ради назвав 7 стратегічних програм – з реформування судової системи та правоохоронних органів, боротьби з корупцією та реформування органів влади, з охорони здоров'я, освіти, відродження села, розвитку високих технологій, підвищення енергоефективності. Уряди, в свою чергу, ухвалювали стратегії та концепції держпрограм: регіонального розвитку, пенсійної реформи, реформи

податкової системи, системи соціальних послуг, створення інноваційної інфраструктури тощо. Але реалізація цих стратегій гальмувалася. Деякі були декларативними та нездатними змінити якість суспільного розвитку. Спроби реалізувати інші припинялися після чергової зміни уряду або через протидію політичних опонентів. Тому наявність великої кількості стратегій розвитку, десятків програм, концепцій не гарантувала системного здійснення реформ, а кожен новий уряд опинявся перед необхідністю докорінного реформування [5].

Отже, конфлікт політичних сил вів до частих інституційних змін, а це нівелювало стратегічну лінію. На думку О. Дем'янчука, коли змінюється склад акторів, причетних до вироблення політичних та управлінських рішень, нові актори, прагнучи задовольнити особисті інтереси, вносять пропозиції, спрямовані на перерозподіл ресурсів, а це неможливо зробити без значних, часом радикальних змін публічних політик [3, с. 23]. За цих умов політичне стратегування ускладнюється, адже радикальні інституційні зміни загрожують стабільності, ведуть до непередбачуваних наслідків.

У цей період до формування національних стратегій долучилися й громадські структури. Так, Інститут відкритого суспільства, Центр політико-правових реформ, Центр досліджень «Пента», Школа політичної аналітики та інші розробили Громадську стратегію розвитку України. Автори вказували, що, хоча «органи державної влади і запропонували суспільству ряд концептуальних документів, але... непрозорість влади, корупція, несвобода засобів масової інформації, проблемність доступу громадян до інформації не дозволяють стверджувати, що країна знаходиться на шляху сталого демократичного розвитку і, відповідно, потенційної реалізації таких стратегій» [16]. Нездатність влади дослухатися до громадськості та науковців пояснювалася політичною нестабільністю і тим, що Україна де-факто була «не зовсім» демократичною, правовою і соціальною державою. «Це була держава авторитарно спрямована..., що й призвело до... політичного протистояння і навіть конфлікту між державою і суспільством, між владою і народом» [7]. Залучити громадськість до розробки стратегій – означало вести публічну дискусію та взяти відповідальність за реалізацію пропозицій.

Здавалося б, ситуація змінилася після президентських виборів 2010 р. внаслідок подолання конфліктів між вищими органами влади, домінування однієї партії у більшості органів влади, що мало позитивно вплинути на процес розробки та реалізації стратегічного курсу. Справді, у найближчі роки були ухвалені важливі стратегічні документи: Програма реформ, стратегія модернізації, стратегічні напрями регіональної політики, антикорупційна стратегія, стратегія кадрової політики тощо. Інституційні реформи прискорилися, були ухвалені Податковий, Митний, інші кодекси, почато реформу адмінпослуг та впровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів. Було запроваджено систему національних проєктів. Готувалася регіональна реформа. Документи програмового характеру ухвалював й уряд. Змістовно багато цих документів ґрунтувалося на імплементації європейських стандартів у національне законодавство.

Отже, формально роль стратегічного програмування розвитку країни зросла. Але насправді ситуація була далекою від цього. Свідчення цьому – низький рівень виконання програми реформ, невідповідність адміністративних рішень задекларованим пріоритетам тощо. Недофінансовувалися національні проєкти, а також будівельні програми, сфера енергоефективності, які уряд визнав пріоритетними. Попри декларування курсу на активізацію місцевого самоврядування, збільшення фінансової спроможності регіонів казначейство блокувало рахунки регіонів. Ще у 2010 р. заявили, що наступний рік буде роком реформи регіональної влади. Схожі заяви лунали й далі, але реформа не була здійснена. Впровадження Податкового кодексу не усунуло шкідливого, з точки зору стратегії національного розвитку, явища примусової сплати податків наперед.

Ці факти свідчать, що національне стратегування у цей час часто зупинялося на декларативному рівні та не доповнювалося заходами щодо впровадження стратегічних декларацій. Отже, не спрацьовував механізм реалізації стратегій. Президент скаржився на спротив бюрократії реформам. Справжні причини полягали, з одного боку, у збереженні номенклатурно-кланового плюралізму влади, завдяки чому конфлікти між органами влади були не усунуті, а лише переміщені з вищого рівня керівництва на рівень

відносин між окремими центральними органами влади, між ними та регіональними владами. З іншого боку, на заваді реалізації політичних стратегій, декларативно спрямованих на демократизацію політичної системи, стали авторитарні тенденції правлячої еліти. За наявної в Україні соціально-політичної структури авторитарні методи управління, на відміну від деяких інших країн, не могли привести навіть до тимчасового успіху.

Враховуючи вищесказане, слід зробити такі висновки:

1. Розробка та реалізація національної стратегії вимагає елітного та суспільного консенсусу щодо ключових орієнтирів розвитку та інституційного його дизайну.

2. Проблема розробки та реалізації стратегічного курсу актуалізується в період переходу від неоліберальних до інституційних реформ.

3. Гостра конфліктність політичних відносин веде до радикальних інституційних змін та, як наслідок, до нівелювання ролі стратегічного планування, зменшення шансів на реалізацію національних стратегій.

4. За умов політичного плюралізму авторитарні методи управління неефективні з точки зору реалізації стратегії. В Україні ефективна національна стратегія має спрямовуватися на розвиток демократії, громадського самоврядування, використання позитивного потенціалу розмаїття суспільних цінностей та політичних орієнтацій населення регіонів.

5. Запровадження довгострокових стратегій в Україні залежить від налагодження діалогу між центристськими силами, між елітами та громадськістю, зокрема, у міжрегіональному контексті. Криза, яка розгорнулася з 2013 р., та радикалізація суспільних настроїв суттєво ускладнили реалізацію цього завдання.

1. Бунецький Л. Л. Інститут влади в Україні: конфлікт інтересів та рейтинг довіри / Л. Л. Бунецький // Вісник СевНТУ : зб. наук. праць. Серія : Політологія. – Севастополь, 2010. – Вип. 112. – С. 79–85.

2. Гальчинський А. С. Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – К. : Знання України, 2002. – 336 с.

3. Дем'янчук О. П. Політологічні аспекти державної політики і державного управління: автореф. дис... д. політ. н.: 23.00.02 / О. П. Дем'янчук; Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2009. – 35 с.

4. Леонид Кучма : биографическая справка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://files.korrespondent.net/persons/kuchma>.

5. Лопушняк Г. Стратегія соціальної політики України в контексті проведення економічних реформ [Електронний ресурс] / Г. Лопушняк // Демократичне врядування. – 2011. – № 8. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik8/fail/Lopushnjak.pdf>.

6. Лузан А. Стратегія і тактика політичні / А. Лузан // Політична енциклопедія. Редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – К. : Парламентське видавництво, 2012. – С. 692.

7. Мартиненко В. Інвестиційно-інноваційна політика України – стратегія розвитку «на випередження» [Електронний ресурс] / В. Мартиненко // Публічне управління. – 2010. – № 2. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-2/index.html>.

8. Мироненко П. В. Політична стратегія і тактика в умовах нестабільності суспільно-державного розвитку: автореф. дис... к. політ. н.: 23.00.02 / П. В. Мироненко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 20 с.

9. Перегуда Е. В. Президент намерен сориентировать страну: Некоторые тезисы будущего доклада / Е. В. Перегуда // Комментарий. – 1998. – № 114. – С. 8–10.

10. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році» від 6 березня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-01>.

11. Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України «Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України» від 10 жовтня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n1_14100-01.

12. Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.» від 23 лютого 2000 р. № 276а/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/276%D0%B0/2000/page3>.

13. Сергеев В. С. Стратегічне управління інвестиційними партійно-політичними проектами в сучасній Україні: автореф. дис... к. політ. н.: 23.00.02 / В. С. Сергеев; Дніпропетровський нац. ун-т. – Дніпропетровськ, 2005. – 20 с.

14. Славова Л. Л. Комунікативні стратегії та тактики у сучасному мас-медійному політичному дискурсі: зіставний аспект (на матеріалі українських

та американських Інтернет-джерел) [Електронний ресурс] / Л. Л. Славова – Режим доступу : <http://studentam.net.ua/content/view/8826/97/>.

15. Стратегія [Електронний ресурс] : Матеріал з Вікіпедії. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Стратегія>.

16. Стратегія модернізації України. Бачення незалежних експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.zn.ua/SOCIETY/strategiya_modernizatsiyi_ukrayini_bachennya_nezaleznih_ekspertiv.html.

17. Томбінський Я. Україні необхідна довгострокова стратегія розвитку [Електронний ресурс] / Я. Томбінський – Режим доступу: <http://ua.112.ua/politika/ukrayini-neobhidna-dovgostrokova-strategiya-rozvitku-tombinskiy-33142.html>.