

УДК 32.321.342.2.353

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-1\(67\)-8](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-1(67)-8)

Катерина ШВЕЦЬ

аспірантка кафедри політології та державного управління, Донецький національний університет імені Василя Стуса, вул. 600-річчя 21, м. Вінниця, 21021, Україна

ORCID: 0000-0001-5272-3268

Kateryna SHVETS

PhD Student at the Department of Political Science and Public Administration, Vasyl Stus Donetsk National University, 21, vul. 600-richchia, Vinnytsia, 21021, Ukraine

ORCID: 0000-0001-5272-3268

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ПЕРЕХІДНИХ СИСТЕМ НА ПРИКЛАДІ ГРУЗІЇ ТА МОЛДОВИ

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC POLICY MODELS IN TRANSITIONAL SYSTEMS USING THE EXAMPLES OF GEORGIA AND MOLDOVA

У статті встановлено, що ефективність публічного управління, як в демократичних країнах, так і в країнах, які прогресують у напрямку демократії, залежить від певних факторів, зокрема: історичного минулого, економічного розвитку, територіальної приналежності, глобальних політичних та інтеграційних процесів і національних особливостей. Рівень розвитку громадянського суспільства та політичної культури, довіра до органів публічної влади, розвиток е-урядування та е-демократії значно впливають на формування моделі публічної політики держави, особливо на політичні відносини в рамках концепції "знизу-вверх". Дослідження публічної політики Молдови та Грузії дозволило провести ряд спільних аналогій для двох країн. Так, негативними тенденціями є: проблеми зворотного зв'язку, корупція, надмірна вертикаль влади, проблема відкритості конкурсів на посади в контрольно-наглядові органи, втрата контролю над частиною території тощо. Позитивними моментами для даних держав стало впровадження ряду механізмів електронного врядування. Однак, рівень довіри до органів публічної влади залишається доволі низьким, а громадянське суспільство мало активним. Проте, якщо в Молдові в останні роки помітні позитивні тенденції з вирішення виниклих проблем (принаймні на законодавчому рівні), то в Грузії постали проблеми навпаки поглиблюються, що створює небезпеку згортання демократичних перетворень. Проведене дослідження дозволило виокремити модель функціонування публічної політики перехідних систем яким притаманне не велике поле взаємодії між владою і суспільством. Між ними відсутній зворотній зв'язок. В рамках проведеного аналізу також виокремлено, що в досліджуваних державах наявні конструктивні фактори побудови публічної політики, які ще недостатньо розвинені, щоб витіснити деструктивні фактори, такі як: корупція, олігархія, низький економічний розвиток, бідність, а відповідно відсутність середнього класу, що в підсумку впливає на рівень довіри суспільства до влади і їх взаємодію між собою та в певній мірі знецінює вже наявні надбання публічної політики.

Ключові слова: публічне управління, публічна політика, політична система, модель публічної політики, перехідні системи.

The article established that the effectiveness of public administration, both in democratic countries and in countries progressing towards democracy, depends on certain factors, in particular: historical past, economic development, territorial affiliation, global political and integration processes, and national characteristics. The level of development of civil society and political culture, trust in public authorities, the development of e-government and e-democracy significantly influence the formation of the public policy model of the state, especially political relations within the framework of the "bottom-up" concept. The study of the public policy of Moldova and Georgia made it possible to draw a number of common analogies for the two countries. Yes, the negative trends are: feedback problems, corruption, excessive verticality of power, the problem of openness of competitions for positions in control and supervisory bodies, loss of control over part of the territory, etc. The implementation of a number of electronic governance mechanisms was a positive point for these states. However, the level of trust in public authorities remains quite low, and civil society is not very active. However, if in recent years there have been positive trends in solving the problems (at least at the legislative level) in Moldova, then in Georgia the problems that have arisen, on the contrary, are deepening, which creates a danger of curtailment of democratic transformations.

The conducted research made it possible to single out a model of the functioning of public policy of transitional systems, which are characterized by a small field of interaction between the government and society. There is no feedback between them. As part of the analysis, it was also highlighted that in the states of the third group there are constructive factors of building public policy that are not yet sufficiently developed to displace destructive factors, such as: corruption, oligarchy, low economic development, poverty, and, accordingly, the absence of a middle class,

which in as a result, it affects the level of public trust in the authorities and their interaction with each other and to a certain extent devalues the already existing assets of public policy.

Key words: public administration, public policy, political system, model of public policy, transitional systems.

Постановка проблеми: Розвиток сучасної демократії нерозривно пов'язаний з рівнем розвитку публічної політики та управління, які є ключовими чинниками у формуванні стратегічного «порядку денного» та цінностей суспільно-політичного розвитку. Інститут публічної політики є важливим соціально-політичним утворенням, який сприяє врегулюванню конфліктів та перетворенню їх на позитивні елементи соціальної динаміки. Сучасну демократію характеризують такі чинники, як: відкритість та прозорість дій влади, підзвітність влади, залученість громадянського суспільства до публічного управління та публічний контроль дій влади. Однак, формування та функціонування певної моделі публічної політики залежать від різноманітних факторів, таких як культурно-історичні традиції, економічний розвиток, політико-правовий режим, інституційні особливості політичної системи, рівень розвитку громадянського суспільства та політичної культури та свідомості.

Відповідно до індексу демократії, розробленого англійським дослідницьким центром Economist Intelligence Unit, всі сучасні держави поділяються на повноцінні (ліберальні) демократії, недосконалі демократії, перехідні режими, автократичні режими. Даний індекс базується на п'яти категоріях: виборчий процес та плюралізм, політична участь, функціонування уряду, політична культура і громадянські свободи. Гібридний режим або перехідний відрізняється нейтральністю. Цей режим є щось середнім між демократією та авторитаризмом. Іншими словами, це проміжний варіант, де з одного боку влада належить народу, але водночас країною керує парламент. Даний режим відрізняється стабільністю, тобто держава може багато років існувати за умов такого режиму навіть за ймовірності настання державних переворотів. Гібридний режим може згодом переродитися на автократію чи демократію, але найчастіше він слабшає і перетворюється на демократичний лад. Для гібридного режиму характерні індекси від 4 до 6. На сьогоднішній день із гібридним режимом існує 34 країни (Україна, Мексика, Грузія, Туреччина та інші) [2].

Аналіз досліджень і публікацій. В сучасній політологічній науці та в рамках державного управління існує цілий комплекс теоретичного матеріалу присвяченого вивченню управлінських моделей в процесі форму-

вання публічної політики. В даному контексті окремо варто виділити праці присвячені теоретичним аспектам досліджуваної проблеми. Це роботи Алмонда Г. та Верби С., Арато Е. та Дж. Коена, Далья Р. А., Догана М., Ф. М. Рудича та інших. Важливе значення для нашого дослідження мають дисертаційні роботи Артеменка І. В., Білокопитова Д. В., Зарічного О. А., Матійчика А. В., Тіт О. Г., Чальцевої О. М. в яких дається оцінка окремим аспектам реалізації та функціонування моделей публічного управління.

Метою статті є здійснити компаративний аналіз сучасних моделей публічної політики в перехідних країнах (Грузії та Молдові) сформованих під впливом глобальних трендів та внутрішньо-політичних детермінаційних факторів.

Виклад основного матеріалу. Публічна політика в перехідних системах є особливо складною, так як ці країни переживають серйозні трансформації в політичній, економічній та соціальній сферах. Їхнім політичним системам часто притаманні незавершеність інституційного розвитку, незрілість політичної культури, економічна нестабільність, корупція, несприятливі зовнішні умови, соціальні конфлікти тощо. У ряді країн (які входили до СРСР) після розпаду союзу одразу намітилися демократичні та проєвропейські тенденції, що посприяли реформуванню державного управління та визначили перспективи майбутніх трансформацій в напрямку лібералізації суспільно-політичного життя, однак в таких країнах як Молдова та Грузія було не все так однозначно. Дані держави мають ряд спільних рис, які не дозволили їм пройти швидкий трансформаційний шлях. Це передусім географічне положення між демократичним Заходом і автократичною Росією, яка не має наміру послаблювати свій вплив на дані території. Більше того, згідно її державної концепції «руського міра», – намагається відновити Радянський Союз в його колишніх кордонах. Як наслідок фактична окупація Придністров'я (Молдова) та Південної Осетії та Абхазії (Грузія). Відповідно політичні еліти даних держав, починаючи з 1991 року весь час намагалися віднайти баланс між Заходом і Сходом, що в підсумку гальмувало демократичні перетворення. Однак багато позитивних зрушень все ж відбулося.

Варто зазначити, що нинішня система публічного управління Республіки Молдова

багато запозичила з досвіду країн Європи в рамках місцевого самоврядування. Цьому сприяло підписання Республікою Молдова 2 травня 1996 року Європейської хартії місцевого самоврядування, ухваленої Радою Європи 15 жовтня 1985 року. Національна стратегія децентралізації на 2012–2018 роки передбачила низку заходів щодо створення національних механізмів децентралізації та забезпечення справжньої місцевої автономії органів місцевого публічного управління [6]. І хоча не всі з передбачених заходів вдалося виконати, проведена робота сприяла активізації місцевих органів публічного управління у напрямі самовираження у вирішенні нагальних проблем для громадян.

В Молдові активно впроваджується е-врядування та е-демократія. У 2011 році Постановою Уряду було затверджено Стратегічну програму технологічної модернізації управління (е-Перетворення), яка дає системне бачення модернізації публічних послуг та підвищення ефективності діяльності Уряду при використанні інформаційних технологій.

Республіка Молдова є однією з небагатьох країн у світі, які мають спеціальний нормативний акт у галузі інформації, консультацій та участі громадян в публічній політиці (Закон від 2008 року про прозорість у процесі прийняття рішень). Під дію цього закону підпадають центральні органи в структурі державної влади: Парламент, Президент Республіки Молдова, Уряд, автономні органи публічної влади, спеціалізовані органи центрального публічного управління, і навіть органи місцевого публічного управління – органи автономних територіальних одиниць із спеціальним правовим статусом, органи місцевого публічного управління. Згодом було розроблено Регламент процедури забезпечення прозорості в процесі розробки та прийняття рішень для забезпечення однакового застосування положень закону [5].

Окрім того, не зважаючи на те, що Республіка Молдова була однією з перших країн регіону, яка прийняла методологію публікації відкритих даних та інституціоналізувала посаду координатора відкритих даних у кожному міністерстві, прозорість, підзвітність, участь громадян та довіра громадян до Уряду та місцевих органів влади продовжують залишатися першорядними проблемами. Вкрай актуальним є питання політичної культури на місцевому рівні – надмірна політизація суспільного життя створює загрозу того, що замість спільної роботи місцевих органів влади та суспільства над вирішенням проблем населення, виникне політична поляризація.

Істотним бар'єром для забезпечення відкритості та підзвітності органів державної та муніципальної влади громадянам є відносно обмежена участь громадян у суспільно-політичному житті, а також доволі проблемною в країні є ситуація з свободою слова та незалежними медіа.

Говорячи про публічне управління Молдови, не можна оминати і проблему Придністров'я. Місцеві сепаратисти, за підтримки Росії, створили квазіструктуру на лівому березі Дністра, яка продовжує діяти до сьогодні, хоча офіційно не визнана жодною країною, включаючи Росію. Кишинів не має судового та політичного контролю над цією територією. Хоча політичний діалог у форматі «5+2» продовжується, досі не було досягнуто суттєвого прогресу. В Придністров'ї спостерігається слабкий громадський контроль за діями де-факто влади та обмежена інформація про порушення прав людей, що веде до зростання безкарності. «Закон про іноземних агентів», який було запроваджено режимом у 2018 році, ще більше посприяв підризу громадянського суспільства та зниження його ролі спостерігача. Закон забороняє НУО, які фінансуються з-за кордону, брати участь у широко визначеній «політичній діяльності», таким чином, дозволяє де-факто режиму контролювати розподіл коштів та гарантує, що тільки ті, хто лояльний до влади, можуть співпрацювати з іноземними донорами [7]. Таким чином, Молдова втратила єдиний механізм публічного контролю у вигляді громадянського суспільства на території Придністров'я. Наявність конфліктної зони негативно відбивається на європейських прагненнях Молдови, демократичних перетвореннях, довірі до політичних інститутів, консолідації молдавського суспільства, а присутність російських військ в Придністров'ї посилює напруженість в регіоні та створює зовнішній тиск на внутрішню політику в державі.

Складними стали трансформаційні процеси і для Грузії, яка зіштовхнулася з внутрішньодержавними конфліктами, сепаратизмом та військовим вторгненням Росії з подальшою фактичною окупацією останньою Абхазії та Південної Осетії. Проте Грузії вдалося створити державні інститути, стійкіші та ефективніші, ніж у більшості пострадянських країн, збалансувати політичну стабільність за конкурентної та відкритої внутрішньої політики.

Позитивним моментом демократичних перетворень були парламентські вибори 2012 року, які вперше забезпечили мирний перехід влади в історії незалежної Грузії.

2012 рік позначився позитивними перетвореннями і в сфері місцевого самоврядування – Конституція доповнилася новою главою місцевого самоврядування [9], а в 2014 році був прийнято новий Кодекс місцевого самоврядування. Його головною новацією стало запровадження виборності голів місцевої виконавчої влади – гамгебелі тамерів. Склад повноважень місцевого самоврядування не зазнав істотних змін. Змінилися назви муніципальних утворень: колишні муніципалітети були перейменовані на “місцеві громади”. Декілька міст, раніше муніципалітетів, що входили до складу, отримали статус самоврядних. Найпомітнішим стало утвердження місцевого самоврядування в Тбілісі, голова виконавчої влади якого раніше призначався президентом. У новому Кодексі про місцевого самоврядування столиці присвячено окремий розділ [8].

Маючи формально великі повноваження, місцевого самоврядування Грузії стикається з браком ресурсів їхнього забезпечення. Економіка країни слабка, її розвиток нерівномірний. Власні доходи муніципалітетів, особливо сільських, невеликі. За даними дослідників, менш ніж 10% їх бюджетів забезпечується власними доходами [3]. Це, поряд із не зовсім прозорими механізмами розподілу дотацій, ставить муніципалітети у сильну залежність від губернаторів регіонів, уповноважених урядом Грузії. У своїй доповіді, опублікованій у 2018 році, Конгрес місцевої та регіональної влади Ради Європи рекомендував уряду Грузії продовжити децентралізацію в країні [1].

Варто зазначити, що сьогодні в Грузії активно функціонують громадські організації. Після “Революції троянд”, громадські та неурядові організації, разом з активним громадянським суспільством, продовжують грати ключову роль у забезпеченні прозорості політичних процесів. Однак, незважаючи на їх значний вплив на політику, вони ще доволі структурно слабкі, а їх головною проблемою є факт внутрішнього фінансування та залежність від закордонних донорів. Крім того, в країні доволі неоднозначною ситуація відносно свободи слова. З одного боку – існують незалежні ЗМІ та громадські організації, які активно висвітлюють проблеми суспільства. З іншого боку – існують певні обмеження свободи слова, зокрема, у випадках, коли журналісти або громадські діячі висловлюють критичні погляди щодо діяльності владних структур або бізнес-еліти. У таких випадках можуть бути засновані судові справи, погрози або напади на журналістів. Тому, тут можемо говорити про втрату зворотного зв'язку влади з суспільством.

Індикатором розвитку публічної політики в Грузії є рівень довіри громадськості до публічних інститутів. Згідно останніх опитувань громадської думки, що проводилося Інститутом опитування та маркетингу протягом березня 2022 року, 41% населення Грузії вважає, що демократичні процеси в країні регресують (тільки 16% відчули прогрес і для 39% респондентів ситуація залишається не змінною), 43% населення вважають, що погіршилася ситуація з корупцією (проти 9%,



Рис. 1. Публічна політика держав з перехідною політичною системою

які висловилися за покращення ситуації в даній сфері і 38%, які вважають, що ситуація не змінилася). 84% грузин довіряють армії, 81% – церкві, 63% – поліції, 60% – ЗМІ, 58% – місцевій владі. Однак ситуація з центральною владою не така однозначна. Президенту довіряє 48% населення (46% висловилися про недовіру), Прем'єр міністру довіряє 48% і не довіряє 48% грузин, уряду довіряє 46% і не довіряє 51%, парламенту довіряє 44% і не довіряє 54% громадян, політичним партіям довіряє 40% і не довіряє 57%, прокуратурі довіряє 28% проти 46% недовіри, губернаторам довіряє 27% проти 44% недовіри [4].

Проведене дослідження публічної політики в зазначених країнах дозволило виокремити модель політики для держав з перехідною політичною системою (рис. 1), якій притаманне не велике поле взаємодії між владою і суспільством. Між ними відсутній зворотній зв'язок.

Не зважаючи на те, що в даних державах наявні конструктивні фактори побудови публічної політики, вони ще недостатньо розвинені, щоб витіснити деструктивні фактори, такі як: корупція, олігархія, низький економічний розвиток, бідність, а відповідно відсут-

ність середнього класу, що в підсумку впливає на рівень довіри суспільства до влади і їх взаємодію між собою та в певній мірі знецінює уже наявні надбання публічної політики.

Висновки. Підсумовуючи усе вище сказане, варто зазначити, що опираючись на законодавчі акти щодо децентралізації влади, дані соціологічних дослідження, політизовані процеси боротьби з опозицією останніх років, можемо констатувати, що зворотній зв'язок громадянського суспільства з владою у досліджуваних країнах на доволі низькому рівні, демократичні перетворення гальмуються, знову постає проблема корупції. Останні роки спостерігається відкочування демократичних надбань попередніх років. Хоч Молдова та Грузія зробили значний прорив в напрямку нормативно-правового регулювання публічної політики, створили окремі незалежні інститути контролю, проведено успішну роботу з впровадження е-правління. Поряд з тим існують вагомні перешкодами для формування демократичної моделі публічного управління: низький рівень розвитку громадянського суспільства та політичної культури, фінансова централізація, недовіра до влади та проблема непідконтрольних територій.

Література:

1. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. Local and regional democracy in Georgia. Report CG35(2018)18final/ 7 November 2018. URL: <https://rm.coe.int/09000016808e551a> (дата звернення: 08.04.2023).
2. Democracy Index. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index (дата звернення: 08.04.2023).
3. Hoffmann K. Local government reforms in Georgia and their impact on state-society relations. Eurasian Geography and Economics. 2017. № 5. P. 481–501.
4. Public Opinion Survey Residents of Georgia. March 2022. URL: https://www.iri.org/wp-content/uploads/2022/04/IRI-Poll-Presentation-Georgia-March2022_Final.pdf (дата звернення: 12.04.2023).
5. Закон Республіки Молдова від 13 листопада 2008 р. № 239 «Про прозорість процесу прийняття рішень». URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=1> (дата звернення: 05.04.2023).
6. Закон Республіки Молдова від 5 квітня 2012 року № 68 «Про затвердження Національної стратегії децентралізації та Плану дій щодо впровадження Національної стратегії децентралізації на 2012–2018 роки» URL: https://continent-online.com/Document/?doc_id=31223388 (дата звернення: 05.04.2023).
7. Замейц А. Голоси представників громадянського суспільства: потреби, перспективи та виклики програми Східного партнерства. URL: https://www.clovekvtsni.cz/media/publications/1771/file/hlasy-obansk--spole-nosti-report-ru_print_compressed.pdf (дата звернення: 12.04.2023).
8. Кодекс про місцеве самоврядування Грузії від 5 травня 2014 року №1611. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=62> (дата звернення: 14.04.2023).
9. Конституція Грузії від 24 вересня 1995 року. № 2071. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (дата звернення: 09.04.2023).

References:

1. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. Local and regional democracy in Georgia. Report CG35(2018)18final/ 7 November 2018. URL: <https://rm.coe.int/09000016808e551a> (Date of access: 04/08/2023).
2. Democracy Index. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index (Date of access: 04/08/2023).
3. Hoffmann K. Local government reforms in Georgia and their impact on state-society relations. Eurasian Geography and Economics. 2017. No. 5. R. 481–501.

4. Public Opinion Survey Residents of Georgia. March 2022. URL: https://www.iri.org/wp-content/uploads/2022/04/IRI-Poll-Presentation-Georgia-March2022_Final.pdf (Date of submission: 04/12/2023).
5. Law of the Republic of Moldova, dated 13 leaf fall, 2008 No. 239 "About the transparency of the process, make a decision". URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=1> (Date of access: 04/05/2023).
6. Law of the Republic of Moldova dated April 5, 2012 No. 68 "On the Approval of the National Strategy for Decentralization and the Plan for the Promotion of the National Strategy for Decentralization for 2012-2018" URL: <https://continent-online.com/32doc=138/?2document/> (Date of access: 04/05/2023).
7. Zameyts A. Votes of the representatives of the community society: demand, prospects and wikis of the program of Similar partnership. URL: https://www.clovekvtsni.cz/media/publications/1771/file/hlasy-obansk--spole-nosti-report-en_print_compressed.pdf (Date of access: 12.04.2023).
8. Code of self-regulation of Georgia dated May 5, 2014 No. 1611. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=62> (Date of access: 04/14/2023).
9. The Constitution of Georgia dated 24 April 1995. No. 2071. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (Date of access: 04/09/2023).