

УДК35.1

*В. М. МАРТИНЕНКО*

### **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: ВЧОРА, СЬОГОДНІ, ЗАВТРА**

*Розглянуто гносеологічні питання взаємодії процесів становлення та розвитку авторитарної держави з її державним управлінням та демократії з її демократичним самоврядуванням.*

*Gnosiological questions of interaction of processes of becoming and development of the authoritative state with its government and democracies with its democratic self-management are considered.*

Сучасний світ вступив в епоху розгортання незворотних процесів соціально-економічної інтеграції і в цілому глобалізації. Експерти МВФ пов'язують виникнення та розвиток цих процесів із “зростаючою економічною взаємозалежністю країн всього світу внаслідок зростаючого обсягу і різноманіття транскордонних трансакцій товарів, послуг і міжнародних потоків капіталу, а також завдячуючи прискореній і широкій дифузії технологій [1, с. 5]. Проте ці процеси мали місце і давали про себе знати ще впродовж перших трьох десятиліть ХХ ст. але були перервані світовою економічною кризою 1929 – 1933 рр., що вказало на серйозні наукові прогалини в осмисленні природи виникнення та розвитку цих процесів. З одного боку, концентрація і централізація капіталу невідворотно вели до економічної інтеграції (глобалізації) країн, а з іншого – втягували їх усіх у світову економічну кризу, вихід з якої країни шукали все ж таки поодиночі. Через це глобальні процеси все більше й більше виступали об'єктом наукових досліджень і пошуку адекватних механізмів розв'язання, існуючих протиріч в інтеграційних (глобалізаційних) процесах. Так, кінець ХХ ст. ознаменувався як період становлення глобалізації.

Ще більше проблеми глобалізації оголила фінансова криза, яку сьогодні переживає весь світ, остаточних соціально-економічних наслідків і виходу із якої не знає ніхто. Це свідчить про те, що процес глобалізації сьогодні зіткнувся з величезною світоглядною, цивілізаційною кризою. Уже в останні роки ХХ ст. науковці заговорили про кризу глобалізації і як процесу, і як нової науки. На сьогодні “залишається відкритим питання про те, що є глобалізація – процес, що має альтернативи і варіанти розвитку, чи це процес однозначний, однонаправлений, імперативний; чи веде цей процес до створення однорідного цілісного світу, чи містить у собі можливості розвитку різних ідентичностей і різних компонентів людства” [2, с. 52]. Сьогодні необхідно визнати, що не лише не знаходимо узгодженої думки спеціалістів щодо сутності глобалізації, а навпаки, змушені визнати наявність багатьох найрізноманітніших думок, що привело до виникнення цілої низки не лише політекономічних, а й культурологічних концепцій глобалізації [3, с. 348–351]. Різні концепції глобалізації в перспективі відводять державам різну роль: одні вказують на зниження ролі держави; другі – на її незмінність; треті доводять, що

глобалізація веде до перерозподілу політичної влади між державою і наднаціональними організаціями, в результаті чого держава поступиться їм часткою свого суверенітету. Але, як справедливо зауважує С. Удовик, усі ці припущення виходять із уявлення про те, що процес змін, пов'язаних з роллю держави у світі, носить лінійний характер, а глобалізація – це, перш за все, нелінійний процес [3, с. 389]. Очевидно, шукати науково обґрунтовану відповідь на питання, як зміниться роль держави в умовах поглиблення процесів глобалізації, необхідно в одній сфері формування та розвитку соціальних систем у контексті глобалізації – сфері поширення нелінійних процесів.

Досі світ розвивався шляхом розмежування націй і народностей через побудову та розвиток держав як інститутів організації суспільної життєдіяльності людей і лінійних систем державного управління суспільством. Формування та розвиток нелінійної системи ринкової економіки (об'єктивно зумовленої) в середині держави як лінійно створеної соціальної системи (суб'єктивно зумовленої) і вихід її за межі останньої свідчить про неминучість змін, пов'язаних з роллю держави в суспільстві, територіально обмеженому самою ж державою, і у світі в цілому. Фактично мова йде про загострення соціально-економічних протиріч між розвитком лінійної (суб'єктивно обмеженої) системи державного управління і нелінійної (об'єктивно безмежної) системи ринкової економіки.

До виникнення світової ринкової економіки роль держави в регулюванні національної економікою була суттєвою і значною, і це були одні підходи. Принципово змінилася ситуація в умовах формування та розвитку світової ринкової економіки, коли суттєва і значна роль у регулюванні як національної економікою окремої країни, так і світовою економікою в цілому переходить до наднаціональних міжнародних організацій, як-от: Всесвітня Організація Торгівлі. Отже, якщо багато тисячоліть поспіль – аж до ХХ ст. (умовно назвемо цей період “вчора”), світ рухався шляхом зростаючої ролі держави (лінійно створеної соціальної системи) у своєму розмежуванні через побудову згори донизу лінійних систем державного управління і їх подальше вдосконалення, то, починаючи з ХХ ст. і до нині (умовно назвемо цей період “сьогодні”), світ рухається шляхом зростаючої інтеграційної ролі світової ринкової економіки (нелінійно сформованої соціальної системи) і наднаціональних міжнародних організацій через формування знизу вгору нелінійних систем самоорганізації їхніх суб'єктів (членів міжнародних організацій) і їхній подальший розвиток. Але між міжнародними організаціями (інститутами) і самими народами знаходяться інститути-посередники у вигляді держав, які на міжнародному рівні діють як суб'єкти самоорганізації світової спільноти від імені свого народу, але далеко не завжди в його інтересах, частіше в інтересах самої держави. Держави так досі діяли, вони продовжують так діяти зараз, так, очевидно, вони діятимуть і ще який час. Але так буде не завжди, на що вказують тенденції світового розвитку.

Теорія і практика державного управління з часів формування та розвитку людської цивілізації, основу якої складає держава як інституційний механізм організації суспільної життєдіяльності людей. Історична практика створення та розвитку такого інституту, як держава, формувалася на основі захисту прав і свобод заможних людей, які завжди складали (і складають) меншість у суспільстві. Через

це держава як організаційно-правовий інститут був і залишається інструментом меншості, з допомогою якого вона (меншість) тільки й здатна протистояти більшості суспільства. Так було завжди, починаючи з рабовласницької епохи державотворення, розквіту і розпаду імперських утворень і закінчуючи державотворчими процесами сьогодення. Винятком можуть бути хіба що міста-держави античної Греції, де правила більшість міської громади, і саме через це така форма правління називалася не державою, де одна частина суспільства (заможна і малочисельна) управляє іншою (бідною і багаточисельною), а демократією, де урядувала більшість простолюду – незаможних громадян. Це дві прямопротилежні системи врядування, які протистояли одна одній і розвиток однієї загрожував розвитку іншої. Співіснувати, а тим більше, співпрацювати такі системи не могли, оскільки правила суспільної життєдіяльності формувалися як внутрішньосистемні і не поширювалися на міжсистемний (міждержавний) рівень. І сталося те, що мало статися в умовах розквіту держав, які створювалися насильницьким шляхом і розвивалися на організаційно-правових засадах масового поневолення більшості меншістю і використання останньою результатів праці більшості. І якщо первинна майнова диференціація суспільства йшла за ознаками “заможний/незаможний”, то процес вторинної і наступної диференціації суспільства здійснювався за ознаками “більш заможний/менш заможний/незаможний”. На засадах такого алгоритму майнового розмежування суспільства і недемократичного врядування формувалася вся історія розвитку людської цивілізації. Демократія як форма правління пішла в історію щойно зародившись ще за декілька століть до нашої ери (починаючи з V ст.), не отримавши належного розвитку і поширення на міждержавному рівні – на рівні взаємодії міст-держав, яка формувалася б на демократичних принципах.

Майже двадцять століть активного цивілізаційного формування людство прожило без демократії і створило цивілізацію, яка не знає, що таке реальна демократія. До демократії як форми правління люди повернулися лише у XVII ст., коли Англія почала розвивати демократичні форми врядування, але вже не на рівні окремих міст (як це було в античній Греції – в Афінах), чи інших поселень, а на рівні великого територіального утворення, яким, власне, є сучасна держава. Але про демократію суспільство так і продовжує дізнаватися з праць стародавніх філософів, які пов’язують її саме із врядуванням на рівні міста-держави (територіальної громади, як воно тепер називається). Через це сьогодні мова, скоріше за все, має вестись не про “демократичне державне управління” на загальнонаціональному рівні, а про “демократичне самоврядування” на рівні територіальної громади. І якщо уважно подивитися на сучасне місцеве самоврядування в Україні, то побачимо, що навіть на рівні територіальної громади відсутні дієві форми, методи і механізми демократичного врядування. Реально діє не місцеве самоврядування територіальної громади, а місцеве самоврядування місцевих органів влади. То про яку демократію можна говорити на загальнодержавному рівні. Очевидно, що демократії немає і бути не може на рівні держави, якщо вона відсутня на нижчих рівнях соціальної структуризації суспільства, зокрема, на рівні територіальної громади (села, селища, міста). Це все одно, що будемо говорити про ринок на

загальнонаціональному рівні за умов, коли між продавцями і покупцями на самому низовому рівні ринкових відносин не існує. В економічній сфері – це нонсенс. А в соціально-політичній сфері на рівні держави говорять про демократію за умов відсутності демократичних відносин на низовому рівні соціальної структуризації суспільства – рівні територіальної громади.

Отже, “вчора” нашого сучасного життя – це історія формування та розвитку людської цивілізації як недемократичної спільноти людей на всіх рівнях їхньої соціальної структуризації. Вирішальну роль у створенні такої “недемократичної цивілізації” відіграла держава як організаційно-правовий інститут. Саме розвиток недемократичних (авторитарних) держав, а на їхній основі – імперій, призвів до повного знищення ще в зародковому стані демократичних міст-держав як “острівців демократії”, на основі яких могла б сформуватися принципово інша система врядування як на регіональному, так і на національному рівнях, і зародилася б принципово інша людська цивілізація, для якої характерними були б компроміс, консенсус, мирні шляхи вирішення проблем і сила права, а не безкомпромісність, війни і панування права сили при вирішенні будь-яких суспільних проблем, про що свідчить історія. Очевидно, потенційно все ж існує модель можливого розвитку людської цивілізації на основі розвитку демократії на рівні територіальної громади – розвитку демократично сформованої системи місцевого самоврядування. Форми регіонального врядування, які могли б сформуватися на основі розвитку місцевого самоврядування – це принципово інші форми, аніж ті, що виникли на основі розвитку державного управління, по своїй суті авторитарного.

Що таке “сьогодні”? А “сьогодні” весь світ знаходиться в пошуку шляхів переходу від реального авторитарно вибудованого державного управління до потенційно існуючого демократичного врядування. Перехід цей, як правило, здійснюється шляхом розробки та впровадження механізмів демократизації державного управління, яке за своєю суттю є авторитарним. І хоч тенденції розвитку людської цивілізації показують, що всі країни світу (одні раніше, інші пізніше) стають на шлях суспільних трансформацій і побудови демократичного суспільства, жодна із країн не знає, якою вона буде в найближчому майбутньому, або, щонайменше, якою вона хоче бути. Кожна країна рухається власним шляхом демократизації з урахуванням своїх історичних особливостей, культури, релігії, національних традицій тощо. Але все це – і історичні особливості, і культура, і релігія, і національні традиції, і ще багато чого – всього того, що відрізняє країни одна від одної, нерозривно пов’язане з державою і є значною мірою продуктом її розвитку. Відхід від держави як основного цивілізаційноутворюючого інституту, з його авторитарно організованою і історично сформованою системою державного управління має змінити і культури, і релігії, і традиції. І спричинить ці зміни демократія як тип врядування, якому характерні відповідні форми, методи, механізми і соціальна структуризація суспільства, в якій немає місця такому інституту, як держава.

Основним протиріччям перехідного періоду від автократії до демократії є протиріччя між сформованою, інституційно розвинутою і (як правило) конституційно закріпленою суб’єкт-об’єктною системою державного управління – лінійною системою, і до кінця не сформованою та інституційно не розвинутою

суб'єкт-суб'єктною системою демократичного врядування – нелінійною системою. Це протиріччя проявляється на регіональному рівні, де вступають у протидію дві системи організації суспільної життєдіяльності людей: з одного боку, діє історично сформована, побудована згори донизу суб'єкт-об'єктна система державного управління; з іншого – діє суб'єкт-суб'єктна система місцевого самоврядування, яка формується і розвивається знизу вгору. Саме на регіональному (проміжному) рівні країни, які на сьогодні вже пройшли певний шлях демократизації державного управління через його децентралізацію і розвиток місцевого самоврядування, шукають шляхи розв'язання цього протиріччя. І це правильно, і це необхідно робити, хоч не в усіх це однаково добре виходить. Проте такий підхід не розв'язує протиріччя, а лише знімає його в період загострення.

Протиріччя системного протистояння на регіональному рівні можна вирішувати значно ефективніше за умов розуміння того, якою буде система демократичного врядування після завершення переходу від автократії до демократії. До завершення перехідного періоду ще далеко, але для того, щоб цей період не перетворився на перманентний процес, у якого не буде вже ні початку, ні кінця, необхідно усвідомити, що остаточне розв'язання цього протиріччя можливе лише за умов системного проникнення форм, методів і механізмів демократичного врядування на місцевому рівні в систему державного управління, що дозволить змінити її суб'єкт-об'єктний характер на суб'єкт-суб'єктний. Коли це відбудеться, і в якій країні раніше, а в якій пізніше – цього не знає ніхто, але так буде, тому, що це є об'єктивний процес.

Унікальність сьогодення (“сьогодні”) полягає в тому, що якщо накопичений досвід і знання можна перетворити на системну науку про принципи, форми, методи та механізми демократичного врядування і впровадити їх у практику демократичного розвитку країн, українці пройдуть цей перехідний період з набагато меншими витратами і набагато більшими цивілізаційними здобутками.

Сьогодні світ починає розуміти, що майбутнє людської цивілізації – в його цілісності і єдності. І якщо “вчора”, створюючи держави, світ роз'єднувався, “сьогодні” – через “розмивання держав” – світ об'єднується в різні союзні форми, то, очевидно, “завтра” світ буде єдиним соціально-економічним організмом, який розвиватиметься за законами самоорганізації без валог і таможень, без армій і кордонів – без держав. Але то буде “завтра”, на яке ми, безумовно, маємо орієнтуватися вже “сьогодні”.

Сучасна держава як суб'єктивно зумовлений та історично сформований інститут владного (насилницького) впливу на суспільство через систему державного управління (держава створена, діє і продовжує розвиватися, за суттю, а не за формою, як авторитарна соціальна система) є основною проблемою наукового осмислення процесів глобалізації і їх поступального розвитку. Розв'язати цю проблему можна лише шляхом переосмислення суті і ролі держави як інституту в умовах демократизації, інтеграції і глобалізації та формування в цьому контексті нових інституційних засад розвитку процесів соціальної структуризації суспільства, починаючи від низового рівня проблем конкретної людини, її сім'ї і, закінчуючи глобальними проблемами людської життєдіяльності на планеті Земля як цілісному, самоорганізованому живому біосоціодуховному організмі. Люди в цьому мегаорганізмі є одним із видів мікроорганізмів, від самоорганізації і суспільного

розвитку яких залежить як здоров'я, так і життя самих людей і їхньої планети в цілому як біосоціодуховного середовища їх існування. Біда тільки в тому, що сильні світу цього не усвідомлюють масштабності своєї відповідальності і живуть “сьогодні” з оглядом на “вчорашній” день, тоді як жити треба “сьогодні” з впевненим поглядом в “завтрашнє” майбутнє.

Література:

1. *Оболенский В. П.* Глобализация мировой экономики: проблемы и риски российского предпринимательства / В. П. Оболенский, В. А. Поспелов . – М. : Наука, 2001. – 216 с.
2. *Чешков М. А.* Взгляд на глобализацию через призму глобалистики / М. А. Чешков // *Мировая экономика и международные отношения.* – 2001. – № 2. – С. 52.
3. *Удовик С. Л.* Глобализация : семиотические подходы / С. Л. Удовик . – М. : Рефл-бук, К. : Ваклер, 2002. – 480 с.

*Надійшла до редколегії 04.02.2009 р.*