

гостра необхідність у складніших вимірах і моделюванні, що має стати подальшим напрямком досліджень з даної проблематики.

Література:

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
2. Лугінін О. Є. Економетрія / О. Є. Лугінін. – К. : Центр уч. літ-ри, 2008. – 278 с.
3. Doan M. C. American Housing Production 1880 – 2000 / M. C. Doan. – Lanham, Md. : University Press of America, 1997. – 319 p.
4. Galbraith J. Economics and public purpose / J. Galbraith. – Boston : Jossey-Bass. – 2003. – 432 p.
5. Harvey D. The Environment of Justice / D. Harvey // The Urbanization of Injustice, edited by A. Merrifield, and E. Swyngedouw. – New York : New York University Press, 2007. – P. 65–99.
6. Kemeny J. A Political Sociology of Home Ownership in Australia / J. Kemeny // Australian and New Zealand Journal of Sociology. – 2007. – Vol. 13. – P. 47–59.
7. Ramirez R. The Housing Queue / R. Ramirez. – Rotterdam : Bouwcentrum International, 2004. – 87 p.
8. Wren C. S. The G.I.'s Don't Carry a Marshall Plan / C. S. Wren // The New York Times. – 1995. – December, 17. – P. 14–15.

Надійшла до редколегії 16.11.2011 р.

УДК:351.711:316.42(477)

О. Л. ОЛІЙНИК

**УРЯДУВАННЯ ТА ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ:
СТАН І ДЕЯКІ ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Здійснено спробу проаналізувати реальний стан розвитку врядування та державотворення в Україні на фоні глобальної світової системної кризи з метою усвідомлення рівня можливих наслідків від проведеної політики.

Ключові слова: урядування, демократія, державотворення, суспільний розвиток, громадянське суспільство.

In the article is to analyze the actual state of governance and state building in Ukraine against the background of the global systemic crisis, to the level of awareness of the possible consequences of proceedings policy.

Key words: governance, democracy, state building, social development, civil society.

Попри постійні декларації про необхідність збільшення владних повноважень органів місцевого врядування, реальних кроків у цьому напрямку не відбувається.

Існуючий на місцях владний дуалізм не сприяє зміцненню позицій держави. Складається враження, що керівництво країни протягом уже 20 років не може визначитися з пріоритетами суспільного розвитку. Зміцнювати державу одночасно зі зміцненням урядування чомусь не виходить. Урядування виступає як своєрідна антитеза державотворенню і навпаки. За цей час позиції держави в багатьох галузях суспільного розвитку були втрачені, а позиції врядування так і не зросли, хоча рівень довіри до них залишається стабільно найвищим. Показники ж довіри до державних органів влади продовжують стрімко падати. Спостерігається своєрідний ефект “шагреневої шкіри”, який погрожує вилитися поки що в таку пасивну форму протесту суспільства, як повне ігнорування майбутніх парламентських виборів.

Тривала політична криза в нашій країні перебуває під пильною увагою управлінської науки. Тільки за останній час окремим проблемам розвитку демократії, місцевого врядування та державотворення було присвячено низку праць, серед яких важливе місце посідають роботи М. Пірен, яка звернула увагу на важливі особливості розвитку демократичних традицій в Україні [1]. Давно і плідно науковими розробками в царині формування системи демократичного врядування в Україні займається В. Мартиненко, який вперше спробував системно виписати природно об’єктивно зумовлену абстрактно-логічну модель демократичного врядування [4]. Разом з Ю. Нужною вони зазначили, що “...проблема формування теорії демократичного врядування взагалі знаходиться на стадії глибокої невизначеності і потребує концентрованих і скоординованих зусиль науковців” [5]. Ю. Нужнова наголошує на тому, що “...проблема пошуку інноваційних підходів до формування сучасної моделі демократичного врядування набуває виразних ознак актуальності як на рівні її теоретичного осмислення, так і на рівні практичної реалізації” [6]. Сучасним поняттям і концепції демократичного врядування як напрямку актуальних політичних та управлінських досліджень присвячено роботу А. Колодія [3]. Вивчаючи з позицій транзитології процеси переходу від авторитарного режиму до демократії, Ю. Древаль зазначає, що “...успішність демократичного транзиту безпосередньо залежить від розвиненості органів народного представництва” [2, с. 7].

Проблема рівня компетенцій і повноважень органів врядування по відношенню до державних органів влади посідає важливе місце. Вирішення цього питання навмисно гальмується окремими політичними силами, які зацікавлені в збереженні ситуації невизначеності і розбалансованості владних повноважень у країні. Окрім бізнесово-економічної складової очевидною є і політична мета цих сил – дискредитація понять “демократія”, “незалежність” і “державність”.

Метою даного дослідження є спроба показати реальний стан врядування та державотворення в умовах поглиблення глобальної світової кризи і визначити можливі наслідки такої політики.

Характерно, що навіть у сучасному академічному визначенні держави як багатофункціональної соціальної системи зазначено, що вона функціонує, в першу чергу, для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і вже потім – громадян [1, с. 45]. У викладеній таким чином послідовності сконцентровано всю

сутність сучасної держави і знаходиться відповідь на питання причин низки повстань у країнах Північної Африки і Передньої Азії та масових заворушень у країнах сталої демократії – Франції, Германії та Великій Британії. Адже держава як система, яка управляє суспільством, завжди створювалася силовими методами невеликою групою людей, які уособлювали владу та вибудовували таку її інституційну систему, яка була їм підконтрольною, підзвітною і виконувала їхню волю. А відтак, джерелом і носієм реальної влади був правитель та його найближче оточення і вся система державної влади й управління, оскільки саме з її середовища продовжує відбуватися відбір кадрів на керівні посади в державі [5, с. 4]. Тому, допоки громадяни як потенційні і часто конституційно задекларовані як носії влади в цій ієрархії сучасної соціальної системи під назвою “держава” будуть знаходитися на нижньому її щаблі, доти світ не здолає цієї системної кризи, адже теоретичні засади “держави” вже надто сильно різняться з її практичним наповненням. У цьому сенсі поняття “держава”, в своєму класичному розумінні, себе пережило, відігравши відведену йому роль у розвитку людства.

За умов інформаційно-технологічного сьогодення, яке стимулює розвиток демократії вбік створення громадянського суспільства, держава як така з усією своєю фіскально-змушувальною функцією виявляється чи не головним гальмівним чинником такого розвитку. Навіть у самому цьому слові відчувається якесь стримуюче начало: держава – держати – тримати (у покорі – *авт.*). Ця функція є головною в системі управління держави, але на сьогодні не найактуальнішою. Головною зараз є функція оптимізації, яка має забезпечити подальший суспільний розвиток у нових кризових умовах, що спонукають до ресурсозбереження та відновлення. За цих умов головна роль лягає не на різного роду еліти, а безпосередньо на суспільство, яке має в своєму арсеналі вельми дієвий і раціональний спосіб самоорганізації – врядування. Там, де цей спосіб управління діяв, спираючись на традиції даного народу, спостерігаються позитивні зміни практично в усіх напрямках суспільного розвитку. Прикладом можуть слугувати країни Скандинавії, а віднедавна – і Північної Балтії.

Загальносвітлові тенденції вказують нам на необхідність зміни акцентів і вимагають поставити людину як особистість у центр наново витвореної парадигми суспільного розвитку. Реальне втілення формули “не людина для держави, а держава для людини” має стати своєрідним маркером нової епохи розвитку України. При такій зміні акцентів роль врядування висувається на провідне місце, адже нинішня держава з доволі розмитим поняттям “державотворення”, яку все більше репрезентують олігархи, формально гарантує, але реально не дає людині істинно демократичних цінностей.

У сьогоднішніх умовах “пострадянського транзиту” помилково вважати, що в основі концепції державотворення лежить пріоритет особистості над державою, повна політична воля і рівність кожної людської одиниці, забезпечення її людських прав. У реальності все виглядає навпаки – пріоритет кланово-олігархічної верхівки під виглядом “держави” над особистістю є незаперечним фактом. Фактично відбулося заміщення держави як такої цією самою верхівкою, яка від імені держави приймає управлінські рішення на користь власного бізнесу. “На економічну

політику постійно впливає економічна влада, тобто реальні власники суспільного багатства, між якими точиться постійна боротьба. Носії економічної влади з метою її найбільшої реалізації намагаються прибрати до рук політичну владу з тим, щоб через економічну політику задовольнити особисті інтереси. Сьогоднішні економічні негаразди в Україні – це результат реального підпорядкування держави інтересам олігархів, котрі перетворили державні інституції на інструмент первинного накопичення капіталу” – пише сучасна дослідниця М. Пірен [7]. Тому поняття “державотворення” в нинішній суспільній свідомості фактично трансформувалося в “олігархотворення”. Причому ідентифікація цих понять настільки міцна, що відділили їх один від одного можливо лише в один спосіб – підняти врядування як спосіб управління до загальнодержавного рівня, створивши відповідну систему. Принцип формування такої систем владних інституцій запропонувала Ю. Нужнова. Він базується на соціально-економічних і культурних пріоритетах сім’ї, територіальної громади та місцевого самоврядування і є продовженням реалізації їх інтересів на вищих рівнях соціальної структуризації суспільства [6].

На шляху втілення такої системи існують об’єктивні труднощі, пов’язані з певними особливостями розвитку демократичних традицій порівняно з країнами Заходу. Найвагомішими з них слід визнати перервність державницького процесу і, як наслідок, відсутність науково розробленого механізму піднесення місцевої демократії у вигляді врядування на рівень держави – великого територіального утворення, яке об’єднує в собі багато різних за розмірами і далеко не однорідних за багатьма ознаками населених пунктів (територіальних громад). “... Демократичні форми, методи, механізми намагаються впровадити на рівні держави за умов відсутності дієвої місцевої демократії на рівні територіальної громади – села, селища, міста”, – наголошує Ю. Нужнова [Там же].

Є фактор і суб’єктивного характеру – громадянин, який практично позбавлений будь-якої участі в процесах управління суспільним розвитком. Повернення його в центр процесів суспільного розвитку видається можливим тільки через громаду і широке використання засобів урядування. Громада як складова суспільства та потенційний носій влади є єдиною реальною силою, здатною радикально змінити стан речей і повернути собі можливість вирішувати свої проблеми без партійно-олігархічних посередників.

Взагалі існує цілком аргументована точка зору, що теорію демократичного врядування в принципі не можливо розробити на історичній світовій практиці державотворення і моделях авторитарного державного будівництва [5, с. 6]. “Суть нового погляду на стару проблему розвитку демократичного врядування полягає в тому, що демократична держава ХХІ 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” [5, с. 9]. Іншими словами, має бути створена система об’єктного впливу суспільства на державу.

Концепція врядування як потенційно домінуючого способу управління суспільним розвитком полягає в тому, що його засади і принципи повинні лягти в основу регулювання взаємовідносин сучасного соціуму. Урядування має стати своєрідним локомотивом суспільного розвитку і міцно увійти в усі сфери суспільного життя країни через формування представницьких органів влади пропорційно від кожної територіальної громади.

Держава в її нинішньому вигляді нікому нічого з пересічних громадян не гарантує, і ні від чого не захищає. Вона фактично усунулася від цих своїх основних функцій і не здатна протистояти різного роду визискуванням і шахраюванням над власним народом. Як приклад можна навести різні фінансові піраміди на кшталт “Еліта-центру” та нового “МММ”, кредитні пастки приватних банків, рейдерство, штучні банкрутства підприємств, так звану “прихватацію” та інші негативні явища. На черзі – ініційоване тою ж таки “державою”, за якою насправді стоять кланово-олігархічні структури, створення ринку землі, яка за визначенням не може бути товаром як повітря, сонячне світло і вода, оскільки є даними нам нерукотворними цінностями.

Тобто, в умовах згаданого “пострадянського транзиту” держава продемонструвала свою повну неефективність. Логічно виникає далеко не риторичне питання, навіщо ж далі розбудовувати таку неефективну управлінську модель презентовану нинішньою державою, кому це потрібно і вигідно. Відповідь очевидна – тим, хто своїми структурами її поступово підмінив і визискує, направляє та контролює суспільний розвиток від її імені.

Подібні речі відбувалися і в інших країнах. Тому і маємо загальносвітову системну кризу, яку слід розглядати як наслідок такого “державотворення”, як суму недолугих державних політик, як ознаку закінчення шляху розвитку суспільства в рамках такої “державності”, а можливо, і як відображення хибності цього шляху.

Відомо, що чим менша структура, тим нею легше управляти, а тому логічно починати перебудовувати систему управління на рівні місцевих громад, але не ізольовано від територіальних. Ініціатива таких змін, знову ж таки, має йти від самих громад, які мають наполягати на праві законодавчої ініціативи. Більше її чекати просто немає від кого. Загалом, парадоксальною виглядає ситуація, коли потенційний носій влади – народ в особі територіальної чи регіональної громади, позбавлений законодавчої ініціативи і не має можливості брати участь у формуванні внутрішньої політики та відстоювати свої інтереси. Відтак, маємо довготривалу перманентну конституційно закріплену кризу, коли, перефразовуючи формулу революційної ситуації, “верхи” ніяк не зацікавлені в якісних змінах, а “низи” їх хочуть, але не можуть ініціювати в законний спосіб. Таким чином коло замикається, і розірвати його може лише той, хто в цьому найбільше зацікавлений, – це сам народ.

У межах неспростованої аксіоми про те, що буття визначає свідомість, незбалансованість між витратами та прибутками стимулюють політичну активізацію

населення. Цей перехід від побутового громадянства до громадянства політичного відбувається в момент виникнення питання: а чому так відбувається. Але справжнім “*Homo politicus*” людина стає, коли її пошук відповіді на поставлене перед собою питання переростає в якусь конкретну дію – публічне висловлення незадоволення існуючим станом речей, участь у протестних акціях, набуття членства якоїсь партії тощо. І хоча політизація суспільства сильно залежить від рівня добробуту, але при цьому слід також ураховувати і потенційну можливість вирішення проблеми добробуту.

Тому подальший еволюційний шлях розвитку суспільних відносин в існуючих умовах видається нечітким. Тривале ігнорування проблем і сподівань пересічного громадянина з боку держави збільшує розрив між владою і народом, загрожуючи подальшою радикалізацією ситуації. При такому розвитку подій слід добре пам’ятати власний історичний досвід, з якого добре відомо, що від революційних дій завжди найбільше страждає саме суспільство.

Під час свого інституційного розвитку держава як основний інструмент політичної системи суспільства значно еволюціонувала. І в тих випадках, де розбудова державних інституцій відбувалася на основі національних традицій на засадах врядування з широким залученням до процесів управління громадськості, досягла відчутних успіхів в організації суспільного розвитку та значно наблизилася до створення громадянського суспільства.

У нашому ж випадку, через те, що на тривалий час традиція врядування переривалася і народ як носій цієї традиції її практично втратив і своєчасно не ідентифікував, то при її відновленні як ключової умови демократичного розвитку відбулася підміна понять і девальвація цінностей, на яких ґрунтуються засади врядування як головної демократичної цінності. Суспільство було усунуто від участі в управлінні державою. Від його імені в представницьких органах влади стали діяти численні безідеологічні партії створені як проекти для відстоювання і лобювання інтересів конкретних бізнесових структур. У результаті від імені держави фактично стали діяти олігархічні структури, які витіснили істинно державні інтереси зі сфери вирішення. На сьогодні людина, сім’я, громада і суспільство в цілому майже повністю випали з поля зору такої держави. Вона не в змозі реально захистити їх інтереси, і в результаті відбулося відчуження суспільства від держави. Тому суб’єктно-об’єктні відносини не можуть перерости природним еволюційним шляхом в об’єктно-об’єктні, а значить, ми поки що потенційно позбавлені можливості мати соціально врівноважене суспільство.

Сподівання на виправлення такої ситуації в рамках існуючої парадигми влади є досить примарними, оскільки крім самого народу як потенційного носія влади, реально відсутня будь-яка сила для здійснення глобальних перетворень. Тому штучно створене розчарування в омріяній державності як гарантії прав і свобод та вільного демократичного розвитку покликане примусити наш народ добровільно відмовитись від цих омріяних цінностей і остаточно повернути його до авторитаризму, де джерелом і носієм реальної влади буде правитель і його найближче оточення. Не допустити розвиток подібного сценарію може тільки сам народ, чинячи безпрецедентний тиск на всі гілки влади організованими мирними

акціями виключно в межах чинного законодавства, оскільки будь-які прояви насильства і агресії тільки прискорять процес скочування до авторитаризму та зроблять його незворотним.

Допоки не буде розроблено і практично впроваджено на рівні територіальної громади – села, селища та міста – дієвих форм, методів і механізмів врядування, всі спроби впровадження демократії на рівні держави будуть видаватися звичайною імітацією і профанацією самої ідеї демократизації суспільства. Реальне врядування на рівні громад має стати ключовим елементом подальшого суспільного розвитку в Україні і головною підвалиною створення громадянського суспільства в майбутньому.

Ці перспективні напрямки були окреслені в працях наших попередників, але головним завданням відносно молодшої науки державного управління слід вважати теоретичне осмислення проблеми демократизації державного управління та попередньої визначеності проблеми формування теорії врядування [5, с. 2].

Література:

1. Держава. Державне управління : словник – довідник / [уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

2. Древаль Ю. Д. До питання про теорію переходу від авторитаризму до демократії / Ю. Д. Древаль. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Аpdu/2008_2/doc/1/05.pdf.

3. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напрямку політичних та управлінських досліджень / А. Ф. Колодій. – С. 10–25. – Режим доступу : http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf. – Назва з екрану.

4. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с. ; Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави / В. М. Мартиненко. – Х. : Константа, 2004. – 225 с.

5. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: від практики до теорії чи від теорії до практики? / В. М. Мартиненко, Ю. А. Нужнова. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Аpdu/2009_1/doc/1/03.pdf.

6. Нужнова Ю. А. Інноваційний підхід до формування природно зумовленої моделі демократичного врядування в країні / Ю. А. Нужнова. – Режим доступу : <http://195.5.41.214/e-book/db/2010-1/doc/4/04.pdf>.

7. Пірен М. Демократичні традиції в Україні та здійснення соціально-економічних реформ (соціо-психологічний аналіз) // Український центр політичного менеджменту / М. Пірен. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=6&c=19>.

Надійшла до редколегії 01.12.2011 р.