

10. Рабренович А. Теоретические основы политико-административных отношений / А. Рабренович // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? ; под ред. Т. Верхейна ; пер. с англ. – М. : Права человека, 2001. – С. 10–29.
11. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
12. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 300 с.
13. Кумбс Д. Введение в концепцию публичной политики в контексте посткоммунистического транзита / Д. Кумбс // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. – СПб. : Алетейя, 2008. – С. 338–353.
14. Bertelli M. Public Administration and the Constitution / M. Bertelli, L. Laurenc. – Johns Hopkins University Press, 2006.
15. Boin A. The Politics of Crisis Management : Public Leadership Under Pressure / A. Boin. – New York : Cambridge University Press, 2005.
16. Bozeman B. Public Management Strategies / B. Bozeman, J. Straussman. – San Francisco : Jossey Bass, 1990.

Надійшла до редколегії 26.10.2013 р.

УДК 35.078.1:321.02

В. В. ЗАБЛОЦЬКИЙ

КОНСТРУКТИ ТА УНІВЕРСАЛЬНІ ЧИННИКИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ: СПРОБА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ

Проаналізовано особливості різноманітного наповнення одних і тих же державноуправлінських конструктів вищого порядку в різних суспільствах, запропоновано методологію систематизації універсальних чинників державотворення, що формують той чи інший стиль та режим державного управління в кожній конкретній країні.

Ключові слова: державотворчі конструкти, чинники державотворення, стиль державного управління, фактори стилю державного управління.

This paper analyzes the characteristics of various filling the same state and management of higher order constructs in different societies, systematic methodology proposed state universal factors that shape a particular style and mode of governance in each country.

Key words: the state constructs the factors state-style governance, factors style of government.

Попри існування у світі двох соген держав, власне державноуправлінських систем дослідники можуть виокремити не більше десятка, а в найбільшому узагальненні всі вони зводяться до двох: авторитарної (в різних варіаціях) та ліберально-демократичні (знову таки в кількох різновидах). При цьому зовнішні ознаки держав, яким притаманний авторитарний або демократичний режим, здебільшого суттєво збігаються, наприклад в усіх країнах, що відносять себе до демократичних, відбуваються періодичні вибори, влада будується на принципах розділу на три гілки, є широко розвинене місцеве самоврядування тощо.

Проте, незважаючи на конституційну, законодавчо-правову та інституційну подібність, більшості цих країн притаманні досить різні характерні ознаки як державно-владних відносин, політичних процесів, так і стилю та методів державного управління і власне перебігу всього державотворення (тут і далі розумітиметься поняття “конструкт” як певне абстрактне теоретичне поняття з чітко визначеними й науково прописаними межами, що вводиться гіпотетично для пояснення існуючих об’єктів або процесів за правилами логіки без обов’язкового встановлення його онтологічного статусу та без вимоги зазначення конкретного денотату [4]). Отже, можна стверджувати, що одні й ті ж конструкти державного макрорівня (демократія, свобода, справедливість тощо) при найближчому розгляді містять у собі доволі різноманітний набір чинників і функціональних складових нижчого порядку, які й обумовлюють національну специфіку державотворення в кожній країні.

Саме через них у науковому світі точаться суперечки щодо фактичної неможливості точного визначення сутності та змістовних характеристик таких, здавалось б, загальновідомих і банальних категорій, як “демократія”, “авторитаризм”, “консерватизм” тощо – надто різні значення й характеристики вимальовуються в них за будь-якої спроби здійснення компаративного аналізу існуючих світових політичних та державно-управлінських систем.

В Україні досліджують фундаментальні категорії та проблеми державного управління такі науковці, як В. Бакуменко, В. Бульба, Т. Бутирська, І. Грицяк, В. Князєв, А. Міхненко, О. Молодцов, О. Мордвінов, Т. Пахомова, П. Петровський, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, С. Телешун та ін. Особливості стилю та режиму державного управління є предметом розгляду таких дослідників, як О. Василенко, Н. Васильєва, Р. Войтович, Н. Гончарук, О. Дармограй, О. Іваницька, М. Логунова, В. Малиновський, Л. Пермякова, О. Пухало, А. Решетніченко, С. Серьогін, А. Соколов та ін. Незважаючи на вагомі здобутки вітчизняних науковців у зазначеній царині, все ще залишаються прогалини в розумінні й тлумаченні базових чинників стилю та режиму в державному управлінні.

Метою даної статті є спроба виокремлення та систематизації чинників державотворення, що впливають на стиль та режим державного управління і формують собою основоположні категорії державного буття.

На наш погляд, першопричина різночитань та принципових розбіжностей у тлумаченні фундаментальних державотворчих конструктів криється у схильності більшості дослідників до класичної “лінійної” методології, за якої

будь-яка наукова категорія або дефініція вимагає однозначного загальноновизнаного поняття й розуміння. Настав час переходу до іншої методології вивчення зазначених фундаментальних категорій суспільного буття – методології “розщеплення наукового конструкту”, за якої структурні й функціональні складові (чинники) фундаментальних категорій визначаються не в імперативному полі обов’язкового розуміння, тлумачення й змісту та перебігу існування протягом життєвого циклу, а в просторі “допустимого коридору відхилень”.

Проілюструємо запропонований методологічний підхід на прикладі такого загальновідомого державно-управлінського конструкту, як “Свобода”. Поняття свободи може включати низку розумінь, зокрема:

- свідоме самообмеження людини в інтересах суспільства (самопідкорення власного “Я” загальноновизнаним вимогам суспільної моралі);

- право вільного вибору власних дій, поєднане з високим рівнем особистої соціальної відповідальності (узгодження інтересів власного “Я” з загальносуспільними інтересами);

- право вільного вибору власних дій, поєднане з низьким рівнем особистої соціальної відповідальності (прагнення переважання інтересів власного “Я” над загальносуспільними інтересами);

- обмежений тільки страхом покарання волюнтаризм (самопідкорення власного “Я” встановленим “правилам гри” в суспільстві);

- відсутність будь-яких самообмежень, анархія (повне переважання інтересів власного “Я” над загальносуспільними інтересами).

Згідно з класичним підходом зазначені характеристики являють собою не зміст і сутність свободи, а її рівні або флуктуації (відхилення від “правильного” визначення). Проте в особистому сприйнятті окремих індивідів (а серед них можуть виявитися політичні лідери, державні діячі тощо) кожне з цих розумінь і є справжнім змістом свободи, а тому кожен з них, перебуваючи на вищих щаблях державної піраміди, щиро будуючи на власний розсуд “засноване на справжній свободі вільне суспільство” врешті-решт отримує принципово різний результат. При цьому очевидно, що дві перших позиції за їх домінування в суспільстві сприятимуть становленню демократичної держави, а три останніх – авторитарної. Тому мова має йтися не про єдине й однозначне трактування свободи, а про групування таких трактувань у допустимий коридор відхилень конструкту “Свобода” в контексті розуміння демократії або авторитаризму (рис. 1).

При цьому межа допустимості зазначеного коридору, яка й розділяє демократичну й авторитарну сутність процесів реалізації свободи, встановлюється на рівні балансу інтересів власного “Я” та інтересів суспільства (спільноти), де переважання власних інтересів під час виконання службових обов’язків державними службовцями формує авторитарну тенденцію, а переважання самообмеження (узгодження інтересів) – демократичну. Очевидним є й те, що в рамках одного “допустимого коридору відхилень” різне усвідомлення конструкту свободи за домінування тієї чи іншої парадигми його сприйняття, наприклад у державному управлінні, призводитиме на практиці до різних типів

авторитаризму чи демократії в різних країнах, хоча за зовнішніми ознаками, інституційним дизайном країни й виглядатимуть однаково.

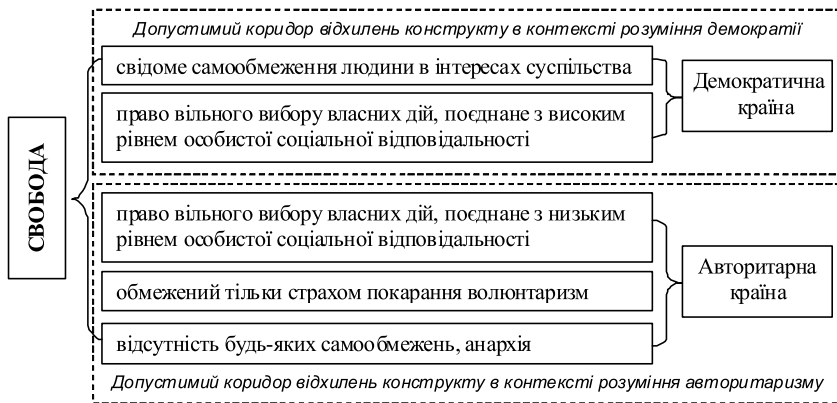


Рис. 1. Методологія “допустимого коридору відхилень” на прикладі конструкту “Свобода”

У рамках дослідження парадигми державного управління різними українськими науковцями аналізується сукупність основних конструктів державотворення, “принципів і правил (писаних і неписаних), які визначаються не лише регламентуючими документами, а й сукупністю норм, цінностей, зразків поведінки, які часто діють не тільки на свідомому, а й на неусвідомленому рівнях” [1]. Відтак, узагальнення таких найбільш всеосяжних конструктів державотворення, зроблене на підставі дослідження державно-управлінської думки як наукових основоположників, класиків, так і сучасних мислителів.

Від Перикла, Платона й Аристотеля, Гоббса, Руссо й Локка, Канта, Гегеля й Міля, Вебера, Тойнбі й Поппера до Даля, Хантингтона й Фукуями набір базових конструктів державотворення майже не змінюється. Він так само, як і тисячоліття тому має суто аксіологічний характер і за своєю сутністю розкриває сенс буття та призначення держави. До таких конструктів віднесемо Справедливість, Загальне благо, Добробут, Народовладдя, Безпеку, Свободу, Верховенство права, Правосвідомість, Стабільність і послідовність, Легітимність влади. Цей перелік не є вичерпним, але в усі епохи та часи, в усіх державах саме ці конструкти завжди лежали в основі і обґрунтування легітимності влади, і структурно-інституційної розбудови державного апарату, і державно-владних відносин у суспільстві в цілому. Однак стиль державного управління та його інституціоналізація у вигляді державного режиму кардинально відрізнялися залежно від ціннісного наповнення й суспільного розуміння кожного з цих конструктів у різних народів і держав в рамках “допустимого коридору відхилень”. При цьому, як зазначає Н. Васильєва, у сучасних умовах саме стиль управління має визначальний характер, оскільки “є важливою частиною процесів державного управління, спрямовуючи процеси

державотворення, розбудови громадянського суспільства в той чи інший бік. Від того, який стиль управління притаманний конкретному керівникові чи державному службовцю, залежить якість реформування суспільства, впровадження та реалізація державної політики, образ держави й самих службовців” [2, с. 46–47].

Спираючись на методологічні постулати В. Моммсена, викладені в роботі “Вік бюрократії” [8, с. 76–77], та розвинуті О. Радченком в монографії “Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення” [5, с. 248–254], спробуємо виокремити найбільш принципові (універсальні) чинники (засади) державотворення, характер наповнення яких і зумовлює ціннісне наповнення базових конструктів державотворення та формує в різні історичні періоди той чи інший тип держави, той чи інший державний лад і державновладний режим.

На наш погляд, до таких чинників можна віднести такі.

Носій суверенітету, його визначення та ідеологічне обґрунтування – в якості носія суверенітету (державності) виступає або одна людина (король, цар), або етнос (для мононаціональних держав-націй), або політична нація (народ) – для більшості сучасних демократичних держав. У першому випадку це може бути старійшина роду (в більш сучасному варіанті – “батько нації”) як найбільш мудрий і досвідчений представник етносу; монарх як “помазаник Божий”, представник Бога на землі або й власне Бог. У другому та третьому випадках єдиним носієм влади й суверенітету визнається народ як з певними обмеженнями (громадяни стародавніх Афін – виключно автохтонні чоловіки-члени народного ополчення; представники титульного етносу держав-націй, або певної раси (система апартеїду Південно-Африканської республіки першої половини ХХ ст.), так і фактично необмеженого характеру, коли носієм влади визнається будь-який громадянин країни, що досяг повноліття та не визнаний недієздатним легітимними правовими рішеннями.

Рівень ідеологізації та тип політичної участі громадян коливається від демократичного плюралізму з відносно невисоким рівнем політичної участі громадян до централізованого моноідеологізму – міфологічного (система “табу” первісного суспільства), релігійного (система клерикального або фундаменталістського суспільства), політичного (комунізм, фашизм) характеру з притаманною моноідеологізму значною включеністю громадян до політичної участі аж до включеності мобілізаційного типу, характерної тим же СРСР та нацистській Німеччині.

Тип правової системи, місце і характер права в системі суспільних цінностей варіюються залежно від двох взаємопов’язаних і взаємообумовлених чинників: суб’єктів формування правового поля та об’єктів підпорядкування правовим настановам суспільства. Тут на одному полюсі традиційно-консервативна держава, жорстка у правозастосуванні щодо своїх громадян і посадових осіб владних структур низового рівня, за якої “помісник Бога” або харизматичний Лідер держави перебуває “над правом” і може на власний розсуд формувати й трактувати правову систему. При цьому домінує правовий нігілізм, переважання політичної доцільності над правом, довільне трактування правових норм під поточні потреби влади, фактичне виведення за правове поле Лідера

держави та його найближчого оточення. На іншому полюсі – демократична правова держава, де інструментально-раціональний Закон, розроблений відповідно до позитивістських принципів, панує рівною мірою як над громадянами, так і над державним апаратом включно з найвищими посадовими особами.

Побудова ієрархії владних структур коливається від жорсткої авторитарно-командної централізації (з формуванням владних структур зверху вниз та їх підпорядкованістю знизу до верху) до децентралізованої та неконцентрованої територіальної організації публічної влади (з чітким розподілом компетенцій, повноважень і ресурсного забезпечення за принципом субсидіарності, коли формування влади відбувається демократично знизу вгору).

Характер відносин та домовленостей усередині правлячої еліти коливається від жорсткого централізму, одностайності, коли в суспільстві не допускається інакомислення та будь-яка критика волі лідера (при цьому квітнуть інтриги, жорстка конкурентність оточення за “доступ до тіла” політичного лідера, де попередні домовленості щодо найважливіших державотворчих рішень утаємничені від суспільства, кулуарні, розділені на публічну частину та приховану (значно більшу), що часто виходить за межі як політичних інтересів правлячих еліт, так і власне правового поля) до партнерсько-конкурентної поліархичності з відкритим і прозорим для суспільства ходом попередніх переговорів провідних політичних елітних угруповань, котрі відбуваються за участю ЗМІ та в умовах широкої публічної дискусії.

Переважаючий архетип людини (громадянина) характеризується переважанням як у цілому в суспільстві, так і особливо в апараті державних службовців носіїв гегемоністського архетипу (яким притаманні несприйняття інших точок зору та політичних альтернатив, гостре відчуття своєї етнічної, класової, релігійної або культурної приналежності, прагнення нав'язати всім власні цінності, норми, традиції), конфліктного архетипу (яким притаманні схильність до “пошуку ворогів”, готовність боротися до повної перемоги над своїми політичними опонентами, нездатність іти на поступки, незадоволеність діями влади за надвисоких очікувань від неї) та плюралістичний психотип людини (якому властиві визнання за іншими прав на власні права та свободи, власну думку, власну систему цінностей, схильність до толерантності та консенсусу, пошуку раціонально-оптимальних шляхів суспільного розвитку).

Легітимність політичної системи (влади, держави) коливається в межах коридору “віра” – “довіра”, де віра може бути як афективна безсумнівна міфологічно-релігійного кшталту, так і суто емоційна персоналізована (у національного ватажка-героя); довіра ж носить цілераціональний характер і виступає для кожного громадянина персональним предметом суспільного договору або “позиковим політичним капіталом” [7, с. 81], який отримують державні діячі в ході виборів задля подальшої реалізації інтересів суспільства, конкретизованих у їх передвиборчих програмах.

Глава держави як тип політичного панування та джерело владного авторитету очільника держави може варіюватися від Бога (Бог – очільник держави в Японії), традиції (спадкова влада монархів), харизматичної віри в

надзвичайні здібності політичного лідера (ватажки національно-визвольних та революційних рухів, що здобували незалежність та очолювали державу, наприклад Ян Гус, Нельсон Мандела, Фідель Кастро) до правової процедури (обрання Президента в ході всенародного голосування).

Ступінь однорідності влади, за якої державно-владна еліта може виступати як абсолютно гомогенне угруповання (що має вирішальний вплив на довгострокову послідовність, стабільність і передбачуваність державної влади), або дуально-гомогенна структура (позасистемно-опозиційного типу, коли дві гомогенні елітні групи суспільства не поділяють бачення стратегічних цінностей розвитку держави (приклад: протистояння Півдня та Півночі) та структурно-консенсусного типу: класична двопартійна система); представляти собою фрагментовані групи впливу без домінантів (що призводить до частой зміни як владних еліт, так і державного курсу в цілому), або консолідовані багаточисельні організації громадянського суспільства, що чинять тиск на владу, борються за владу й беруть участь у державному управлінні як безпосередньо, так і опосередковано через інститут лобізму (поліархія Р. Дала).

Наведені вище універсальні чинники державотворення також не претендують на вичерпний характер і можуть бути піддані ранжуванню, наприклад відповідно до такого критерію, як рівень впливу на державотворчі процеси в суспільстві. Зокрема, пропонується авторська класифікація на фундаментальні, інституційні, операційні та інструментальні чинники державотворення.

Фундаментальні чинники (засади) державотворення є найбільш стійкими та незмінними протягом тривалого історичного часу. Вони носять ціннісний характер, відображають ментально-психологічні архетипи суспільства і обумовлюють національну специфіку державотворення та державного управління в кожній країні.

Інституційні чинники (засади) державотворення є довготривалими (піддаються змінам в періоди формаційних перетворень, революцій або масштабних реформ) та системоутворюючими. Вони обумовлюють структурно-функціональну побудову державно-управлінського апарату, територіальну організацію влади та інституційний дизайн державної влади.

Операціональні чинники (засади) змінюються з кожною новою хвилею модернізації держави й суспільства. Вони сприяють операціоналізації та оптимізації державотворення, формують триєдину систему владних відносин: власне владних відносин між рівнями, гілками та інституціями державної влади; суспільно-владних відносин між державою, її органами та суспільством; індивідуально-владних відносин між громадянином і державою.

Інструментальні чинники (засади) державотворення є поточно-плинними, змінюються під кожного домінуючого суб'єкта влади (напр. очільника держави, губернатора тощо) обумовлюють національно-регіональну специфіку державно-управлінської діяльності та стиль державного управління. Запропонована система концептів і чинників державотворення доповнює та розширює усталену в науці державного управління точку зору, згідно з якою основними елементами державотворення (державно-управлінського процесу), "які можуть виконуватися

в різних комбінаціях та послідовності на різних етапах становлення і розвитку держави, є: визначення форми державного правління; визначення державного режиму та державного устрою; визначення основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподіл повноважень між вищими органами державної влади (між гілками влади); визначення стратегії розвитку держави; визначення структури та функцій органів державної влади; розроблення та реалізація державної політики за основними напрямками діяльності держави” [3, с. 164].

У схематичному вигляді структура взаємозв’язків базових конструктів та універсальних чинників державотворення наведена на рис. 2.

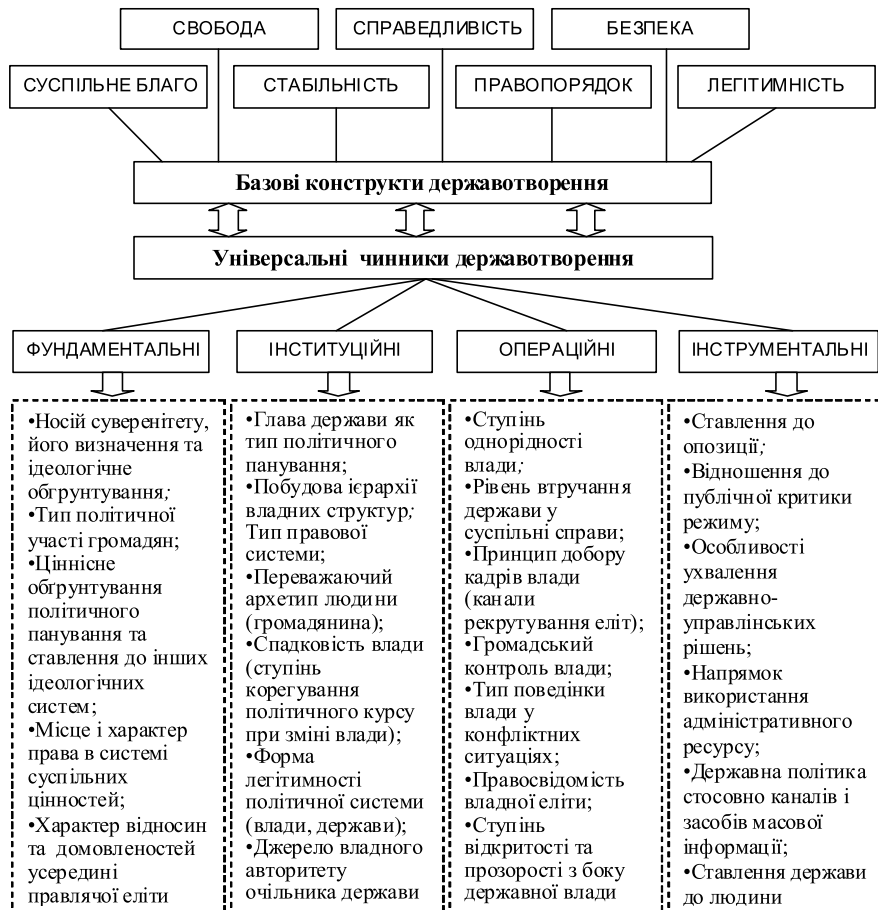


Рис. 2. Структура взаємозв’язків базових конструктів та універсальних чинників державотворення

При цьому саме універсальні чинники формують аксіологічно-операційний зміст, сутність, розуміння та специфіку відтворення в державному управлінні як процесі суспільно організованої життєдіяльності людства.

Проведене дослідження надає теоретико-методологічне підґрунтя для впорядкування наукового знання в галузі державного управління через виокремлення базових конструктів та універсальних чинників державотворення, які визначальним чином впливають на формування того чи іншого державного устрою, типу, режиму й форми державного правління, стилю та форм здійснення державного управління, формування та реалізацію державної політики тощо.

Література:

1. *Василенко О. М.* Парадигма державного управління / О. М. Василенко // Держава та регіони : зб. наук. пр. – 2011. – № 3. – (Серія “Державне управління”). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2011_3/files/DU311_01.pdf
2. *Васильєва Н. В.* Стиль управління, як умова підвищення ефективності розвитку державної служби / Н. В. Васильєва // Наук. вісник АМУ : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 4. – К. : АМУ, 2010. – С. 42–47. – (Серія “Управління”).
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .
Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
4. Конструкт // Новейший философский словарь, 2009. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_new_philosophy/613/КОНСТРУКТ.
5. *Радченко О. В.* Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / О. Радченко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.
6. Сучасний виборчий PR. – 2 вид., доп. й перероб. / кол. авт. ; кер. авт. кол. В. В. Лісничий. – К. : Професіонал, 2004. – 512 с.
7. *Bourdieu P.* The Forms of Capital / P. Bourdieu // Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education / Ed. by J. G. Richardson. – N.Y. : Greenwood, 1985. – 248 p.
8. *Mommsen W. J.* The Age of Bureaucracy. Perspectives on the Political Sociology of Max Weber / W. J. Mommsen. – Oxford : Hamish Hamilton, 1974. – 124 p.

Надійшла до редколегії 06.03.2013 р.