

5. Баштанник В. Регламентація захисту прав людини у системі права ЄС: організаційно-правовий аспект / В. Баштанник // Право України. – 2006. – № 9. – С. 56–60.
6. Негодченко О. Міжнародні правові інструменти захисту прав і свобод людини : наук. вид. за підтримки “Фонду сприяння демократії” Посольства США в Україні / О. Негодченко, В. Баштанник. – К., 2004. – 40 с.
7. Рабінович П. М. Європейські стандарти прав людини: загально-теоретична характеристика / П. М. Рабінович // Бюл. М-ва юстиції України. – 2003. – № 5. – С. 26–41.
8. Рабінович П. М. Права людини і громадянина: проблеми реалізації в Україні / П. М. Рабінович // Праці Львів. лабораторії прав людини Акад. прав. наук України / [ред. П. М. Рабінович]. – К. : Ін Юре, 1998. – 63 с.
9. Баштанник В. Реалізація принципу наднаціоналізму в системі наддержавних інтеграційних процесів: суб’єктність інституту прав людини / В. Баштанник // Актуальні проблеми державного управління. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – № 1. – С. 35–42.
10. Грицьак І. А. Орієнтація на стандарти європейського адміністративного простору / І. А. Грицьак // Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. / за ред. В. Б. Авер’янова (голова). – К. : Юрид. думка, 2003–2005. – Т. 2 : Особлива частина. – 2005. – С. 526–530.
11. Давиденко В. В. Соціальний діалог у громадянському суспільстві : монографія / Віталій Володимирович Давиденко. – Вінниця : ДП “Держ. картограф. фабрика”, 2007. – 358 с.
12. Пушкіна О. Інститути громадянського суспільства і захист прав людини в Україні / О. Пушкіна // Право України. – 2010. – № 7. – С. 51–58.
13. Руднева О. М. Поняття та ознаки міжнародних стандартів прав і свобод людини / О. М. Руднева // Держава і право. – 2010. – Вип. 49. – С. 10–16.
14. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Олександр Олійник,

кандидат історичних наук,

докторант кафедри державного управління і менеджменту НАДУ

Врядування і державність: стан та деякі перспективи розвитку

У статті здійснено спробу аналізу реального стану розвитку врядування та державотворення в Україні на фоні глобальної світової системної кризи з метою усвідомлення рівня можливих наслідків від проведеної політики.

Ключові слова: врядування, демократія, державотворення, суспільство, політика, суспільний розвиток, громадянське суспільство, кризові явища.

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

Key words: governance, democracy, nation, society, politics, social, development, civil society, a crisis.

Постановка проблеми. Попри постійні декларації про необхідність збільшення владних повноважень органів місцевого врядування, реальних кроків у цьому напрямі не відбувається. Існуючий на місцях владний дуалізм також заважає і зміцненню тут позицій держави. Тривалий час керівництво країни ніяк не визначиться з пріоритетами суспільного розвитку. Врядування виступає як своєрідна антитеза державотворенню, і навпаки.

Аналіз останніх досліджень. 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 слід відзначити роботи В.Мартиненка, Ю.Нужної, А.Колодій, М.Пірен, Ю.Древаль та інших дослідників.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Серед найбільш актуальних проблем сучасного суспільного розвитку проблема рівня компетенцій та повноважень органів врядування по відношенню до державних органів влади залишається досі не розв'язаною. Більше того, вирішення цього надважливого питання навмисно гальмується окремими політичними силами, які зацікавлені в збереженні ситуації невизначеності та розбалансованості владних повноважень у країні. Крім бізнесово-економічної складової, очевидною є і політична мета цих сил – повна дискредитація понять “демократія”, “незалежність” та “державність”.

Метою даного дослідження є спроба показати реальний стан врядування та державотворення на фоні глобальних світових процесів і усвідомити рівень можливих наслідків від провадженої політики, а також здійснити апробацію певних міркувань щодо можливих варіантів розв'язання проблеми.

Виклад основного матеріалу. Початок другого десятиліття нового тисячоліття виявився досить бурхливим. Події останніх двох років, що прокотилися країнами Північної Африки та Передньої Азії, є наслідками економічної кризи, яка стала загрожувати цілісності найпотужнішого світового інтеграційного утворення – ЄС. Незважаючи на титанічні зусилля урядів провідних європейських країн, нинішня ситуація не викликає оптимістичних прогнозів у аналітиків. Низка подій, що відбулися, та прогнози на найближче майбутнє засвідчують наявність глобальної кризи, яка, незважаючи на різні форми прояву, наочно демонструє нездатність сучасних держав з різним рівнем розвитку справитися з існуючими викликами, серед яких зростання прірви між багатими і бідними є чи не найголовнішою. Власне, самі ці країни своєю державною політикою незбалансованості розподілу матеріальних цінностей і спровокували цю кризу.

Характерно, що навіть у сучасному академічному визначенні держави як багатофункціональної соціальної системи зазначено, що її діяльність насамперед спрямована на забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і вже потім – громадян [1, с. 45]. У викладеній таким чином послідовності сконцентрована вся сутність сучасної держави. Тут же знаходимо і відповідь на питання щодо причин низки повстань у країнах Північної Африки і Передньої Азії та масових заворушень у провідних європейських країнах сталої демократії – Франції, Німеччині, Великій Британії та Іспанії. Адже держава як система, що управляє суспільством, завжди створювалася невеликою групою людей, які уособлювали владу та вибудовували таку її інституційну систему, яка була їм підконтрольною, підзвітною і виконувала їх волю. А відтак джерелом та носієм реальної влади був правитель та його найближче оточення і вся система державної влади й управління, оскільки саме з її середовища відбувається відбір кадрів на керівні посади в державі [6, с. 4]. Тому, допоки громадяни як потенційні і часто конституційно задекларовані носії влади в цій ієрархії сучасної соціальної системи під назвою “держава” перебуватимуть на нижньому її шаблі, доти світ не здолає цієї системної кризи, адже теоретичні засади “держави” вже надто сильно різняться з її практичним наповненням. У цьому сенсі поняття “держава” у своєму класичному розумінні себе пережило, відігравши відведену йому організуючу роль у розвитку людства.

В умовах інформаційно-технологічного розвитку, який стимулює розвиток демократії в бік 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 упокорювальна функція є головною в системі управління держави, але на сьогодні не найактуальнішою. Головною зараз є організуюча функція, яка має забезпечити подальший суспільний розвиток у нових кризових умовах, що спонукають до ресурсозбереження та відновлення. У цих умовах головна організуюча роль полягає не на різного роду еліти, а безпосередньо на суспільство, яке має у своєму арсеналі вельми дієвий і раціональний спосіб самоорганізації – врядування. Там, де цей спосіб управління діяв, спираючись на традиції даного суспільства, спостерігаються позитивні зміни практично в усіх напрямках розвитку.

Зважаючи на загальносвітові тенденції, Україні також слід змінити акценти, перенісши основну увагу не на фіскально-упокорювальну функцію, а на організуючу, поставивши при цьому людину як особистість у центр нововитвореної парадигми суспільного розвитку. При акценті на організуючій складовій управління, роль врядування висувається на провідне місце, адже держава з доволі розмитим поняттям державотворення, яку

все більше репрезентують олігархи, формально гарантує, але реально не дає людині істинно демократичних цінностей.

У нинішніх умовах “пострадянського транзиту” в Україні помилково вважати, що в основі концепції державотворення лежить пріоритет особистості над державою, повна політична воля і рівність кожної людської одиниці та забезпечення її людських прав. У реальності все виглядає навпаки – пріоритет кланово-олігархічної верхівки під виглядом “держави” над особистістю є незаперечним фактом. Фактично давно відбулося заміщення держави як такої, цією самою олігархічною 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, які перетворили державні інституції на інструмент первинного накопичення капіталу”, – пише сучасна дослідниця М.Пірен [8].

Інакше просто не можливо пояснити зникнення цілих галузей економіки і щорічне стрімке зростання кількості мільйонерів та їхніх мільйонів і не менш стрімке зубожіння населення країни. Тому поняття “державотворення” в нинішній суспільній свідомості фактично трансформувалося в “олігархотворення”. Старий радянський слоган про тотожність “Леніна і партії” в сьогоднішній Україні звучав би так: – “Ми говоримо – держава – маємо на увазі олігархію, говоримо – олігархія – маємо на увазі державу”. Причому ідентифікація цих понять настільки міцна, що відділити 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 та культурних пріоритетах сім’ї, територіальної громади та місцевого самоврядування і є продовженням реалізації їх інтересів на вищих рівнях соціальної структуризації суспільства [7].

Але на шляху навіть теоретичної розробки такої системи існують об’єктивні труднощі, пов’язані з певними особливостями розвитку демократичних традицій порівняно з країнами Заходу. Це насамперед перервність державницького процесу, що зумовлював занепад і розвиток традиції врядування і те, що демократичні ідеї завжди підпорядковувалися соціальній та національній ідеям [8]. Крім того, слід пам’ятати, що “...демократія виникла на рівні міста-держави (за вітчизняною термінологією – територіальної громади), яким були стародавні Афіни, що свідчить про місцевий

характер афінської демократії. Друге, це те, що фактично місцеву демократію, її види, форми та методи, сьогодні і науковці, і практики намагаються впровадити на рівні держави – великого територіального утворення, яке об'єднує в собі багато різних за розмірами і далеко не однорідних за расовими, соціальними, релігійними, національними, культурними та іншими ознаками населених пунктів (територіальних громад). І третє – це те, що 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 [7].

Насправді негативних факторів набагато більше, але найголовнішим із них є фактор суб'єктивного характеру – зневірений і дезорієнтований громадянин, який практично позбавлений будь-якої участі в процесах управління суспільним розвитком. Долати цей та інші негативи доведеться довго, але іншого способу повернення громадянина в центр суспільного розвитку, крім як через громаду засобами врядування, не існує. Громада як складова суспільства та потенційний носій влади є єдиною реальною силою, здатною радикально змінити стан справ і повернути собі можливості розв'язувати 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 [6, с. 6]. “Суть нового погляду на стару проблему розвитку демократичного врядування полягає в тому, що демократична держава ХХІ ст., на відміну від держав із 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” – пишуть В.Мартиненко та Ю.Нужнова [6, с. 9]. Має бути створена система об'єкт-об'єктного впливу суспільства на державу.

Концепція врядування як потенційно домінантного способу управління суспільним розвитком полягає в тому, що його засади і принципи повинні лягти в основу регулювання взаємовідносин сучасного соціуму. Врядування 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 із пересічних громадян не гарантує і ні від чого не захищає. Вона фактично усунулася від цих своїх основних функцій і не здатна протистояти різного роду визискуван-

ням та шахраюванням над власними громадянами. 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 тією 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 нерукотворними цінностями, даними нам з вище.

Тобто в умовах згадуваного “пострадянського транзиту” держава продемонструвала свою 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 глобальну 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.

Світом править маркетинг – система обману, яка, реалізуючи три свої ключові складові (етапи впливу) – поінформуй – переконай (обмани) – примусь, формує нашу споживацьку свідомість, роблячи нас “*Nominem consumens*” (людина споживаюча) і головним планетарним ресурсорозтратником. Побудовані на маркетингових принципах сучасні взаємостосунки як спосіб життя глибоко проникли у свідомість майже кожної людини і є складовою діяльності багатьох державних інституцій та установ, які більше схильні імітувати свою діяльність, ніж насправді вирішувати конкретні проблеми. Для прикладу можна навести діяльність двох дуже важливих для суспільства напрямів – медичної галузі та органів правопорядку. На їхні потреби з державного бюджету виділяються чималі кошти, а тривалість життя не зростає і рівень злочинності не падає. Насправді цього і не може бути, оскільки при гарних показниках не буде гарного фінансування. За такої перевернутої і алогічної державної політики окремі медичні заклади все більше скидаються на потужні бізнес-центри з філіями аптек і похоронних бюро, ніж на лікувальні заклади. Здорова людина, яка потенційно здатна прожити близько ста років, державі не потрібна, вона просто не вигідна, більше того, вона збиткова, оскільки не платить за лікування і ліки та претендує на тривале соціальне забезпечення. Приблизно теж саме відбувається і в органах правопорядку та юстиції. Тому всі спроби реформувати судову систему, МВС, ДАІ, пенітенціарну систему наражаються на шалений спротив і провалюються. Державна політика в цих та й інших галузях є неефективною і нелогічною, адже вона сама провокує стресові ситуації і правопорушення. Держава як така, здавалося б, не може бути зацікавлена в такому стані справ.

Окремо слід наголосити на негативних наслідках такої політики для важливої складової суспільного розвитку – національної культури. Досліджуючи основні складові відтворення генераційної цілісності духовної культури, С.Чукот у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що правляча еліта, яка здійснює управління, визначає напрями та зміст формального відтворення культури [10, с. 26]. З огляду на це, за її визначенням, ми маємо сьогодні низку вкрай негативних явищ, зумовлених не стільки загальносвітовими тенденціями, скільки відповідною державною політикою, а точніше її відсутністю. “Сучасні процеси, які безпосередньо спостерігаються в суспільному житті України, з усією гостротою висвітлюють широкий спектр проблем, що виникають внаслідок взаємодії духовної культури та державного управління” [10, с. 2].

Але здоров’я фізичне, моральне і психічне – це похідні, які безпосередньо залежать від рівня життя кожного члена суспільства, про який має дбати держава. Аксиома про те, що буття визначає свідомість, залишається не спростованою, а тому буття визначає і рівень політичної активності суспільства, який більше залежить не стільки від незадовільного економічного становища, скільки від наявності можливостей його покращити. Одним словом, політизація суспільства напряму залежить не тільки від балансу між доходами і видатками, а і від потенційної можливості розв’язання цієї проблеми.

Найчастіше своєрідним буфером, що регулює відносини між громадянином і державою, стають місцеві органи влади, до яких апелюють громадяни у розв’язанні своїх життєвих проблем. Порівняно з іншими органами влади показник довіри до цих органів залишається стабільно високим. Показовим є той факт, що чим нижче рівень установи, тим вище рівень довіри до неї. Як показали соціологічні дослідження, за останні 10 років рівень довіри до сільських і селищних рад сягає майже 40%, до районних рад він коливається на рівні 32–34%, цілком прийнятні показники на рівні майже 30–35% мають і міські ради. А от обласним радам похвалитися немає чим, бо рівень довіри до них рідко сягає 20%. Такий низький показник частково пояснюється процедурою виборів керівництва облради не безпосередньо самими виборцями, а з числа депутатів. Найгірший показник у законодавчого органу – Верховної Ради України, який рідко коли піднімався вище 14%, часто погрожуючи вилитися в чергову парламентську кризу [9]. Це один з найнижчих показників з усіх владних інституцій. Досить згадати парламентську кризу 2007–2009 рр., коли рівень довіри впав більш ніж удвічі – з 10,8% до 4,2% [2]. Така різниця показників довіри пояснюється і рівнем наближеності та доступності обраних очільників територій до рядових членів громади.

Відомо, що чим менша структура, тим нею легше управляти, а тому логічно починати перебудовувати систему управління на рівні місцевих громад, але не ізолювано від територіальних. Ініціатива таких змін, знову ж таки, має

йти від самих громад, які мають наполягати на поверненні собі права 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, зачароване коло замикається і розірвати його може лише той, хто в цьому найбільше зацікавлений.

Тому подальший еволюційний шлях розвитку суспільних відносин в існуючих умовах видається досить примарним. Тривале ігнорування наявної кризи в управлінні з боку держави збільшує рівень критичності ситуації, яка дедалі стає все загрозливішою. Подальша ескалація напруги між владою і суспільством призведе до радикалізації ситуації. При такому розвитку подій слід усвідомлювати, що від революційних дій завжди найбільше страждає саме суспільство.

Висновки. У ході свого інституційного розвитку держава як основний інструмент політичної системи суспільства значно еволюціонувала й у 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 і максимально наблизилася до створення громадянського суспільства.

Українське суспільство через довгий час перебування в імперській системі координат влади, де зберігати і розвивати свої національні традиції було не можливо, частково втратило здатність до самоорганізації і, як наслідок, після здобуття незалежності не змогло вчасно розпізнати і відкинути нав’язану йому модель псевдodemократичного суспільного устрою. Суспільство було усунено від участі в управлінні державою. Від його імені в представницьких органах влади стали діяти численні безідеологічні партії, створені як проекти для відстоювання і лобіювання інтересів конкретних бізнесових структур. У результаті від імені держави фактично стали діяти кримінально-олігархічні структури, які витіснили істинно державні інтереси зі сфери розв’язання суспільних проблем. 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. Реальним виходом із такої патової ситуації є розроблення і практичне впровадження на рівні територіальної громади – села, селища та міста дієвих форм, методів та механізмів врядування. Врядування на рівні громад має стати ключовим елементом подальшого суспільного розвитку в Україні і головною підвалиною створення громадянського суспільства в майбутньому.

Перспективні напрями подальших досліджень. Головним завданням відносно молодшої науки державного управління слід вважати теоретичне осмислення проблеми демократизації державного управління та попередньої визначеності проблеми формування теорії демократичного врядування.

Список використаних джерел

1. 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. Довіра до влади падає // Львівська пошта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lvivpost.net/content/view/4639/260>. – Назва з екрана.
3. Древаль Ю. Д. До питання про теорію переходу від авторитаризму до демократії [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2008_2/doc/1/05.pdf
4. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напрямку політичних та управлінських досліджень [Електронний ресурс] / А. Ф. Колодій. – Режим доступу : http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf. – Назва з екрана.
5. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) / В. М. Мартиненко. – Х. : Магістр, 2003. – 220 с.
6. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: від практики до теорії чи від теорії до практики? [Електронний ресурс] / В. М. Мартиненко, Ю. А. Нужнова. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2009_1/doc/1/03.pdf
7. Нужнова Ю. А. Інноваційний підхід до формування природно зумовленої моделі демократичного врядування в країні [Електронний ресурс] / Ю. А. Нужнова. – Режим доступу : <http://195.5.41.214/e-book/db/2010-1/doc/4/04.pdf>. – Назва з екрана.
8. Пірен М. Демократичні традиції в Україні та здійснення соціально-економічних реформ (соціо-психологічний аналіз) [Електронний ресурс] / Марія Пірен // Український центр політичного менеджменту. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=6&c=19>. – Назва з екрана.
9. Рівень довіри українців до влади продовжує падати // Дзеркало тижня. Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.dt.ua/articles/77085>. – Назва з екрана.
10. Чукут С. А. Відтворення генераційної цілісності духовної культури: управлінський аспект : автореф. дис. ... д-ра н. держ. упр. / Чукут С. А.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 1999. – 34 с.