



## Надолішній Петро Іванович

*професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України*

### **КОНЦЕПЦІЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: ЗМІНА ПАРАДИГМИ У ПОСТАНОВЦІ ПРОБЛЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (РЕВОЛЮЦІЯ ГІДНОСТІ ЧИ «ТАК ЗВАНА РЕВОЛЮЦІЯ ГІДНОСТІ»?)**

*У статті розкрито сутність концепції демократичного врядування, її витоки, обумовленість суспільним поступом і логікою розвитку наукового знання; обґрунтовано актуальність проблеми інтелектуалізації інституту влади на етапі масштабних інституційних перетворень в умовах сучасних викликів і загроз національній безпеці України.*

*Ключові слова: виклики і загрози, врядування, Євромайдан, концепція демократичного врядування, місцеве самоврядування, народовладдя, Революція гідності, установча влада.*

**Petro Nadolishniy**

### **THE CONCEPT OF DEMOCRATIC GOVERNANCE: A PARADIGM SHIFT IN STATING THE PROBLEM OF PUBLIC ADMINISTRATION (REVOLUTION OF DIGNITY OR «SO-CALLED REVOLUTION OF DIGNITY»?)**

*In the article the essence of the concept of democratic vryaduvannia (governance), its origins, progress and social conditionality logic of scientific knowledge; the urgency of intellectualization of the institutions of power at the stage of large-scale institutional changes and the background of modern challenges and threats to the national security of the Ukrainian State.*

*Keywords: constituent power, challenges and threats, democracy, Euromaidan, governance, the concept of democratic vryaduvannia, local governance, Revolution of dignity.*

**Надолишний Петр Иванович**

### **КОНЦЕПЦИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: СМЕНА ПАРАДИГМЫ В ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ (РЕВОЛЮЦИЯ ДОСТОИНСТВА ИЛИ «ТАК НАЗЫВАЕМАЯ РЕВОЛЮЦИЯ ДОСТОИНСТВА»?)**

*В статье раскрыта сущность концепции демократического врядування (управления), ее истоки, обусловленность процессом общественного развития и логикой развития научного знания; обоснована актуальность проблемы интеллектуализации института власти на этапе масштабных институциональных преобразований в условиях современных вызовов и угроз национальной безопасности Украины.*

*Ключевые слова: вызовы и угрозы, Евромайдан, концепция демократического врядування, местное самоуправление, народовластие, новый способ управления, Революция достоинства, учредительная власть.*

*Не всяка людина здатна бути при владі,  
а лише та, що за природою своєю прагне  
до правди і справедливості. Але й цього  
недостатньо. Треба, щоб вона запалала  
наукою, яка цю саму людину зробить  
і правдивою, і справедливою.*

**Станіслав Оріховський**

**СПЕЦВИПУСК ДО 20-РІЧЧЯ ОРІДУ НАДУ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**Постановка проблеми.** Євромайдан (Майдан 2013–2014 рр.)... Саме з'ясування його сутності як знакового явища суспільно-політичного життя України – Революції гідності – є ключем до розуміння багатьох наступних подій, що набули геополітичного значення. Вище керівництво Російської Федерації обґрунтовувало агресію проти України необхідністю «захистити співвітчизників», російськомовне населення загалом, через те, що там начебто захопила владу «хунта», «неофашисти» тощо. Реальні ж причини були в іншому: задушити смертельно небезпечно для тоталітарних режимів явище – прагнення до встановлення реального народовладдя – і, як мінімум, зберегти Україну у зоні свого впливу, а максимум – ліквідувати Українську державу у нинішніх її кордонах як перешкоду на шляху реалізації маніакальної ідеї «Русского мира». Схоже, що правляча верхівка Росії досягнула глибинну сутність українських майданів раніше за багатьох представників вітчизняних еліт.

За час, що минув після Євромайдану, ми спостерігаємо суттєві зрушення у відродженні національної самосвідомості громадян України, становленні української політичної нації на основі почуття любові до спільної Батьківщини, про яке писав В. Липинський [8, с. 211]. Беззаперечним є гуртування більшості суспільства навколо ідеї Європейського вибору. Прийнята розгорнута програма інституційних перетворень на засадах, які містить Угода про асоціацію між Україною і ЄС [22, 25, 29]. Ухвалено низку законодавчих актів, спрямованих на інституційне зміцнення владних інститутів. Верховна Рада України попередньо схвалила законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади [21]. Започатковано процес оновлення кадрового складу державного апарату на конкурсній основі, залучення на керівні посади висококваліфікованих, зокрема з досвідом реформаторської діяльності, зарубіжних фахівців. Здійснюється модернізація Збройних Сил, формуються нові структури в системі Міністерства внутрішніх справ.

Однак реальні зміни в житті громадян ще не відповідають їх очікуванням. Політичні еліти не консолідовані настільки, аби забезпечити послідовне і динамічне проведення реформ. Немає узгодженого бачення принципових підходів до врегулювання ситуації на Сході країни. Нездатність навіть у парламентській коаліції досягати консенсусу стала однією із причин трагічних подій біля Верховної Ради 31 серпня 2015 р. У липні 2015 р. новини із Закарпатської і Рівненської областей нагадували фронтові зведення і навіть на якийсь час відсунули на другий план інформацію із зони АТО. Події, що там відбувалися, ще раз продемонстрували масштаби корупції, наслідком якої стали не тільки розкрадання національного багатства (бюджетних коштів, землі, корисних копалин тощо), контрабанда, тінізація економіки, а й руйнація правоохоронної системи і значна втрата інститутом держави довіри суспільства. Дискусії, що розгорнулися під час обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, засвідчили, що скомпрометований при попередньому режимі інститут глав місцевих державних адміністрацій сприймається як президентська команда «смотрящих» і багатьма заперечується як такий.

Сьогодні світова спільнота на боці Українського народу в його боротьбі за збереження територіальної цілісності країни. Це засвідчують застосування санкцій проти Росії, політична й дипломатична підтримка нашої країни, фінансова допомога, сприяння зміцненню обороноздатності та подоланню економічної кризи. Але умовою продовження такої підтримки та її розширення є послідовне проведення реформ.

Водночас усе гучніше лунають звинувачення і з боку «опозиції», і від окремих представників парламентської коаліції на адресу вищих державних органів, і навіть висувуються вимоги проведення референдуму про довіру до влади. Але тоді виникають запитання: якою має бути та влада, що заслуговуватиме на довіру суспільства, як саме вона має діяти?

**Аналіз досліджень і публікацій по темі.** Інституційні трансформації в другій половині ХХ ст., що отримали назву «глобальної революції в державному секторі», зміна ролі держави на межі тисячоліть, сутність нових моделей публічного управління отримали достатньо ґрунтовне висвітлення в зарубіжній і вітчизняній науковій літературі [1–2, 7, 10–11, 13–16, 19, 23, 26, 28, 30–33, ін.]. Окремі публікації присвячені безпосередньо дослідженню феномену врядування, зокрема в контексті аналізу демократичних традицій національного державотворення [17, 24]. Вийшли друком монографічні праці, захищені дисертації, в яких обґрунтовано розв'язання актуальних проблем життєдіяльності суспільства на засадах демократичного врядування.

**Невирішені раніше частини проблеми.** Правомірно стверджувати, що на певних напрямках, зокрема реформування територіальної організації влади, управління сталим розвитком, розбудова ін-

ституту публічно-приватного партнерства, напрацювання теорії державного управління, у т. ч. праці науковців ОРІДУ НАДУ при Президентові України, є серйозним науковим підґрунтям започаткованих реформ. Однак загалом вітчизняна політична й управлінська теорії ще не завжди встигають за суспільно-політичною практикою. При започаткуванні ж докорінних змін не лише системи влади та управління, а й суспільних відносин загалом вкрай необхідним є глибоке розуміння сутності цих перетворень, їх кінцевої мети, політико-правових і теоретико-методологічних засад, на яких вони мають здійснюватися.

**Мета статті** – розкрити сутність концепції демократичного врядування, її витоки й обумовленість сучасними потребами суспільної практики та логікою розвитку наукового знання, обґрунтувати актуальність проблеми інтелектуалізації влади на етапі реалізації намічених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» інституційних перетворень в умовах викликів і загроз, що постали перед Українською державою і українським суспільством.

**Виклад основного матеріалу.** Отже, революція гідності чи «так звана революція гідності»?

З позиції герменевтики для «розуміння самого явища в його одноразовій історичній конкретності» [3, с. 45], того, якими є цей народ, ця держава, дуже важливо з'ясувати, «яким було їх становлення», чому вони стали саме такими, а не якимись іншими [27, с. 121].

Започаткований, як мінімум, за часів Запорозької Січі процес формування української національної державності та її механізмів на демократичних засадах не припинявся, незважаючи на те, що українські землі перебували у складі різних держав. Він отримав теоретичне обґрунтування у працях багатьох вітчизняних вчених XVIII – початку XX ст.ст., а також політико-правове закріплення у Конституції Пилипа Орлика (1710 р.) і Конституції УНР (1918 р.). Український письменник, філософ-просвітитель Я. Козельський у 1768 р. вперше в історії суспільної думки тодішньої Росії для критики феодално-кріпосницьких порядків використав теорію природного права й суспільного договору в інтерпретації таких радикальних французьких просвітителів, як В. А. Гельвецій та Ж.-Жак Руссо [8 с. 210].

У сукупності вітчизняні «адміністративні» цінності можуть порівнюватися із системою сучасних Європейських адміністративних цінностей, основу якої складають, законність, демократизм, відповідальність, підзвітність, неупередженість, чесність, етичність, ін. Але століттями українська нація змушена була жити за чужими правилами. Як наслідок, між цінностями і стандартами виникла прірва. Розглянемо на прикладі XX століття: знищення селянства та інтелігенції як основи Української нації та насадження страху перед державною машиною у період сталінських репресій; пізніше – патерналізм як стрижень суспільного світогляду (все має дати держава); адміністративно-командна система управління й неконкурентноспроможна економіка, орієнтована головним чином на Росію. І чи не найгірше – надто тонкий прошарок національної еліти. Що стосується статусних еліт, то вони у переважній більшості не уявляли самостійного державного шляху без «старшого брата».

І все ж із проголошенням державної незалежності і прийняттям Конституції України у вітчизняній науковій і політичній думці відбувається повернення до ідей народовладдя і українства. Майдани ж переводять їх з політичного і наукового дискурсу у суспільно-політичну практику, знаменуючи пробудження в Українському народі національної гідності і фактично початок етапу завершення його багатовікової національно-визвольної боротьби.

Народження сучасних теорій і концепцій обумовлено потребами суспільного розвитку і науковим контекстом, не обмеженим державними кордонами. При цьому вони завжди мають своє національне коріння. Саме з таких позицій слід підходити до тлумачення концепції демократичного врядування.

По-перше, базовим поняттям цієї концепції є «врядування», яке, власне, не має аналога в інших мовах. Демократичне врядування – це не урядування, тобто не виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної влади навіть за наявності розвинених «зв'язків з громадськістю». Термін «уряд» у значенні адміністративної посади зустрічаємо уже в Конституції Пилипа Орлика [18]. «Врядування» означає, що людська спільність різного порядку має природне (суверенне) право на самостійне впорядкування своєї життєдіяльності (самоврядування) з єдиним обмеженням – не на шкоду іншим і не за рахунок інших. Унікальним прикладом його втілення в життя була Запорозька Січ. За часів Української козацької держави паралельно існували і козацьке самоврядування, і самоуправа (самоуправління) міст за Магдебурзьким правом. На межі XIX – XX ст.ст. цей принцип був покладений в основу ідеї «громадівського соціалізму» М. Драгоманова і Конституції УНР. У сучасній українській мові є два поняття – «самоуправління» і «самоврядування» («місцеве самоврядування»); у російській мові одне – «самоуправление» («местное самоуправление»). Проте ще нерідко у публікаціях зустрічаємо термін «врядування» в значенні «урядування» через заміну «у» на «в» після голосної літери у попередньому слові, наприклад «публічне врядування», «електронне врядування», тощо.

Термін «врядування» використовується як переклад англословного терміна «governance», що набув поширення у зарубіжній політичній теорії в кінці минулого століття. «Governance» відображає

зміну вертикального ієрархічного управління «governing» на налагодження горизонтальної взаємодії між учасниками політико-управлінських відносин, тобто сам процес публічного управління переважно в його мереженому вимірі. [Див. 10, 16, 31] Тому щодо розбудови сучасної системи публічного управління принципи демократичного врядування збігаються з принципами Governance.

Однак зміст понять «врядування» і «концепція демократичного врядування» не вичерпується змістом відповідних англійських аналогів. Концепція Governance у різних її варіантах (тому читаємо: «концепції» [10]) виникла за потреби пояснювати процеси трансформації публічного управління у країнах зі стабільною політичною системою. Відтак, коректним буде говорити саме про адаптацію світових моделей реформування публічного управління (Good Governance, New Public Governance, Digital-Era Governance тощо) до вітчизняних реалій [див. 19].

По-друге концепція демократичного врядування випливає з теорії народного суверенітету (природного права). В її основу покладено розуміння інституту держави як головного політичного інституту суспільства, утворюваного самим суспільством задля свого збереження і подальшого поступу, і, відповідно, уявлення про Установчу владу як первинну щодо інших гілок влади. Вона орієнтує на розбудову моделі публічної влади, сутнісною рисою якої має бути поєднання прямого народовладдя і представницької демократії таким чином, щоб ці форми доповнювали одна одну, нейтралізуючи властиві їм недоліки, і спирається на «модель компліментарності політики і адміністрації» [34], що є альтернативою дихотомічній моделі. Відтак, з повним правом її можна розглядати як концепцію теорії публічного управління і політології.

Демократичне врядування постає як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, способу формування і реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні і реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу усіх трьох секторів (публічного, приватного і громадського) задля вирішення ключових соціально-економічних проблем; постійний (а не епізодичний) контроль різних сегментів суспільства за функціонуванням публічної влади.

Відповідно, державне управління виступає як інструмент організації і частковий (окремий) випадок самоорганізації суспільства, центральна ланка його системи саморегулювання. Суб'єкт державного управління не протистоїть суспільній системі, а виступає як її елемент. [15, с. 274] Це означає, що намічені інституційні перетворення не можуть бути здійснені винятково «зверху». Їх результат залежить від включення всієї сукупності самоорганізаційних механізмів суспільства. Ігнорування цього принципу стало однією з причин безрезультатності неодноразових спроб проведення політичної і адміністративної реформ впродовж двох десятиліть незалежності.

По-третє одним із ключових положень концепції, що набуває особливої актуальності у зв'язку із проведенням децентралізації, є обґрунтування відносин «держава – місцеве самоврядування». Якщо держава є основним політичним інститутом суспільства, то суспільство не може бути зацікавлене у його слабкості. Світова і вітчизняна практика переконливо засвідчує, що без розбудови спроможного місцевого самоврядування також неможливо успішно вирішувати проблеми сучасного розвитку. Тому при здійсненні децентралізації принцип «ваг і противаг», що використовується у державному апараті, має бути покладений і в основу механізму збалансування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Державна влада покликана забезпечити національні інтереси на всій території країни. Органи місцевого самоврядування, що реалізують суверенне право громади на врядування, не мають вертикальної підпорядкованості, а керуються тільки законом. Отже, в контексті децентралізації для органів державної влади залишаються дві основні функції: забезпечення проведення загальнодержавної політики на відповідних територіях і нагляд та контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Відповідно, мають бути встановлені порядок призначення на посаду та звільнення з посади очільників органів виконавчої влади на місцях (префектів), їх відповідальність, підзвітність та підконтрольність вищим органам державної влади.

Радикальні вимоги щодо «повного виведення» органів місцевого самоврядування «з-під контролю держави» некоректні. Не слід плекати ілюзії, що всі місцеві ради, їх виконавчі комітети, отримавши повноваження, будуть діяти винятково у межах правового поля, а громади гарантуватимуть законність їх діяльності. Окрім того, об'єктивно можливі конфлікти територіальних і загальнодержавних інтересів, а також інтересів у межах самих об'єднаних громад. Не можна виключати і спроби місцевих бізнес-кланів підпорядкувати діяльність органів місцевого самоврядування своїм приватним інтересам. Система влади ж дієла лише тоді, коли в ній закладені механізми як саморегулювання, так зовнішнього регулювання і контролю. Тому цілком обґрунтованою є передбачена проектом змін до Конституції норма про те, що у разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади,

ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку [21]. Однак при цьому має бути чітко визначено зміст положення: «створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці», що уточнює підставу звернення Президента України до Конституційного суду України.

По-четверте, по мірі того, як зростає часова відстань від Євромайдану, усе більше підстав стверджувати, що ключовою проблемою суспільно-політичного життя країни залишається саме створення механізмів реального народовладдя, що пов'язане з конституційною реформою.

У Статті 5 Конституції України зазначається, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Йдеться і про те, що «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» і що «ніхто не може узурпувати державну владу» [9]. Однак на період між виборами фактично відбувається відчуження влади від народу, оскільки в цей час усі механізми зміни її інститутів і навіть Конституції, зосереджені в самому державному апараті, на який суспільство не має законодавчо визначених форм і методів реального впливу. Відповіддю суспільства на цю ситуацію стали майдани у формах від віча до силового протистояння державній владі.

Численні спроби Верховної Ради передбачити норми щодо зняття недоторканості з парламентаріїв і відкликання виборцями народних депутатів, поведінка багатьох народних обранців у сесійній залі і за її межами, кандидатів у народні депутати під час виборчих кампаній підтверджують: парламент не може сам визначати основи свого статусу та діяльності, спосіб свого формування, фінансового, іншого забезпечення тощо. Нинішній порядок формування вищого законодавчого органу не гарантує належне представництво в ньому основних сегментів суспільства: змінюються лише прізвища представників великого капіталу, а їх доля залишається практично незмінною. Отже марно сподіватися на реальну деолігархізацію влади.

Конституційний процес, що розпочався з «конституційної ночі» 1996 р. і супроводжувався кількома заявленими і нездійсненими конституційними реформами, політичним компромісом 2004 р. і «конституційним переворотом» 2010 р., утворенням псевдо конституційної Асамблеї у 2012 р. [12] не дає підстав вважати чинну Конституцію України основним Законом Українського народу. Тим часом, ще у 2007 році в контексті започаткованого тоді чергового етапу конституційного процесу Центром політико-правових реформ було внесено пропозиції щодо прийняття Конституції України за принципово новим порядком. Враховуючи національні традиції, зарубіжний досвід, пропонувалося зробити це через Конституційні збори – загальнонаціональний представницький орган спеціальної компетенції. Ще раз такий порядок було запропоновано уже в процесі підготовки проекту конституційної реформи 2012–2013 рр.

Наразі йдеться не про конституційну реформу, а лише про окремі зміни до Конституції, передусім щодо децентралізації і реформування судової влади. Було б оптимальним, якби склад нинішньої Верховної Ради до завершення каденції вніс зміни до чинної Конституції, якими передбачив утворення загальнонаціонального представницького органу державної влади спеціальної компетенції (Конституційних Зборів, Конституційної Асамблеї), покликаною організаційно забезпечити реалізацію народом України його первинного, фундаментального повноваження – прийняття Основного Закону суспільства та держави і внесення відповідних змін до нього. Таким чином, відкладена на певний час проблема інституціалізації Установчої влади Українського народу не має бути знята з порядку денного. Підтвердженням слугують події, що супроводжують внесення змін до Конституції України, започатковане у 2015 р.

Загалом, проблема не лише у ситуації, в якій перебуває Україна, а й в інтелектуальному рівні статусних еліт, істеблішменту. Ці дві проблеми органічно пов'язані.

Реалізувати на практиці концепцію демократичного врядування спроможні тільки кадри з новим світоглядом, з високим рівнем володіння технологією політичної та управлінської діяльності. Звичайно, зниження ентропії управлінських систем багато в чому залежить від використання елементарних знань, здатності керуватися здоровим глуздом. Та коли йдеться про системні інституційні перетворення, здорового глузду недостатньо. Наприклад, стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [22] означає не просто розвиток, а сталий розвиток. У законопроекті змін до Конституції України читаємо: «Стаття 132. Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних,

економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [21].

Йдеться про якісно новий стиль політичної і управлінської діяльності. Для цього необхідний відповідний філософський рівень мислення, розуміння зв'язку аксіології та технології публічного управління, сутності системно-синергетичного підходу, діалектики загального і особливого. Так, громади – це локальні самокеровані соціальні системи з внутрішніми джерелами розвитку. На їх життєдіяльність впливає велика кількість чинників різної природи: економічна спроможність, чисельність людності, географічне положення, не просто етнічний склад населення, а рівень етнічної мобілізації, що великою мірою обумовлює специфіку суспільних потреб.

Останнє має важливе значення не тільки для південних і західних регіонів з поліетнічним складом населення, а, як засвідчила практика, для всієї країни. Причому йдеться не просто про історико-культурні особливості, а й про гносеологію, склад мислення: якою «сіткою координат» ця спільнота вловлює світ і, відповідно, який космос (у стародавньому смислі слова: який устрій світу, світопорядок) вибудовується перед її очима [4, с. 44–45]. Відтак, важливо усвідомити, що представники певної спільноти можуть бачити світ дещо по-іншому, а також досягнути, як саме «по-іншому» і як врахувати це в політичній і управлінській практиці.

У випадку здійснення адміністративно-територіальної і загалом адміністративної реформи успіхом, у режимі «навздогін», при нинішньому рівні теоретичної підготовки, політичної і особливо етнополітичної культури багатьох її провідників існує ймовірність того, що може взяти гору тенденція до уніфікації, яку подеколи вважають синонімом унітарності. А це зрештою може серйозно загальмувати процес інституційних перетворень і навіть подекуди закласти міни уповільненої дії. Тим більше, що є усі підстави очікувати того, що не досягнувши бажаного результату зброєю, путінський режим буде прагнути використати інші чинники, серед яких будуть етнічний і релігійний. Тобто не можна проводити реформу «під копірку». У деяких випадках, наприклад з огляду на конституційний статус і характер розселення етнічних спільнот, особливості реформування мають бути законодавчо визначеними.

Україні, на відміну від багатьох інших країн, випало здійснювати широкомасштабні суспільні перетворення в особливо несприятливих геополітичних умовах.

На межі другого і третього тисячоліття у світовому розвитку намітилася тенденція до нової моделі буття, що певною мірою вселяла оптимізм. Прийнята у 2000 р. Генеральною Асамблеєю ООН Декларація тисячоліття визначила глобальне бачення Цілей Розвитку Тисячоліття з метою усунення до 2015 р. найбільш кричущих нерівностей розвитку людства [6]. Жодна з цих цілей не досягнута. Зокрема, замість нового рівня глобальної співпраці задля розвитку постала загроза нової світової війни, створена державою-членом Ради безпеки ООН. Зруйнована система світової безпеки. Україна ж опинилася у самому центрі пересікання двох протилежних векторів цивілізаційного розвитку. І це ставить перед інститутом держави, українським суспільством і насамперед перед його елітами завдання, від вирішення яких залежатиме не тільки доля нашої країни, а й великою мірою хід історії в досяжній перспективі.

Наполеон Бонапарт сказав: «Поразка армії – біда; втрата імператора – подвійна біда; втрата інтелекту нації – це повна катастрофа» [26, с. 8]. Ми ще не втратили його, але втрачаємо. І насамперед через те, що науковий продукт не розглядається як один із основних ресурсів соціально-економічного і культурного розвитку. Наші вчені нарощують інтелектуальний потенціал інших країн. Уже не сотні, а, ймовірно, тисячі випускників НАДУ при Президентові України, підготовлені впродовж 20 років за кошти платників податків, працюють у приватному, а не в публічному секторі.

«Інтелект нації, набутий впродовж століть, є чи не найважливішою продуктивною силою суспільства. Без перебільшення можна стверджувати, що примноження науково-інтелектуального потенціалу є одним із вирішальних стратегічних і соціально-політичних чинників динамічного розвитку кожної нації. Цей чинник має основоположне значення для становлення незалежної Української держави на зламі тисячоліть» [26, с. 8] Сьогодні треба вистояти, нарощуючи економічну і оборонну міць, і якщо не підвищувати, то хоча б не знижувати життєвий рівень населення. Кінцева ж мета – відновлення територіальної цілісності України та перетворення її «у XXI столітті на новий цивілізаційний центр – центр виробництва нових «розумінь», «змістів», «цінностей», «норм діяльності» [26, с. 446]. Відтак, і в теорії і в політико-управлінській практиці неприйнятна тактика «навздогін»: реалізацію Україною її історичної місії може забезпечити тільки стратегія «на випередження».

#### **Висновки.**

- Революція гідності не завершена, вона триває. В інституційному аспекті державний організм України впродовж останнього десятиліття змінився мало – суттєві зміни відбулися в су-

спільній свідомості. На політичну сцену вийшло покоління, чий світогляд сформувався уже в роки незалежності. Десятки тисяч громадян України різних поколінь, які пройшли майдани, зірвали «бліц-кріг» під назвою «Новороссія», продовжують захищати країну, їх близькі і близькі тих, хто загинув, чи знаходиться в полоні, не будуть миритися з оігархополією, з фактами корупції, з бюрократизмом і бездушним ставленням з боку владних інститутів і посадовців, які ще й досі не усвідомили, що вони покликані служити суспільству, громадянам, а не навпаки – суспільство, громадяни служити їм.

- Триватиме і опір старої корумпованої системи. Причому він може набувати більш витончених форм, корелюватися із зовнішніми загрозами, у яких внутрішня реакція вбачатиме свого рятівника. Уже сьогодні агресор вишукує слабкі місця не лише в нашій обороні в зоні АТО. Його спроби розколоти з середини патріотичні сили і країну не припиняються. Зволікання з реформами, помилки при їх проведенні будуть провокувати процес радикалізації суспільних настроїв, створювати передумови для їх використання зовнішнім ворогом. Тому важливо навчитися розрізняти: радикалізм як обґрунтовані вимоги до влади щодо послідовних і рішучих реформаторських дій і радикалізм як форму популізму або ж прихований намір дестабілізації ситуації в країні. Подальший демократичний поступ неможливий і без сформування конструктивної парламентської опозиції, яка не бореться з владою, а усвідомлює себе складовою влади і пропонує альтернативні шляхи вирішення доленосних проблем суспільного розвитку.
- Процеси, що розгорнулися в Україні після проголошення незалежності, не можуть бути пояснені тільки з позиції зарубіжних теорій і концепцій, породжених принципово іншими суспільними реаліями. Для нас вони важливі як платформа, точка відліку при розробці теоретико-методологічних основ перетворення успадкованої політико-адміністративної системи, обґрунтування державних і самоврядних моделей, які будуть дієвими у вітчизняних умовах, шляхів досягнення європейських стандартів у політиці і в управлінні. Формування концепції демократичного врядування відбувається в контексті розвитку світової наукової думки про суспільство, державу і публічне управління з використанням напрацьованих сучасних теорій і концепцій, які закладають підвалини парадигмальних змін в осмисленні процесів цивілізаційного розвитку у третьому тисячолітті. Водночас вона відображає зміни парадигми в постановці проблем організації публічної влади і публічного управління, обумовлені особливостями суспільно-політичних процесів в незалежній Україні.
- Одним із базових принципів концепції демократичного врядування є врахування в процесі інституційних трансформацій вітчизняної демократичної традиції державотворення як сукупності поглядів на сутність держави і публічної влади, ідейних, правових і організаційних засад народовладдя, розбудови державних і самоврядних інститутів, що склалися історично і передаються від покоління в покоління. З її положень випливає, що в умовах глобальних викликів і загроз набуває винятково важливого значення посилення спроможності держави одночасно з поглибленням процесів демократизації. Децентралізація державної влади розширить можливості для раціонального поєднання форм прямої і представницької демократії на місцевому рівні. Наступним етапом конституційного процесу має стати інституціалізація Установчої гілки влади Українського народу і створення дієвих механізмів контролю суспільства за вищим органом представницької влади – Парламентом.
- Інтелект, не доповнений мораллю і патріотизмом, може бути злом, не меншим за невігластво політиків і чиновників. Нове покоління еліти, що стоїть на державницьких позиціях, поки що не складає критичної маси у вітчизняному політикумі, і тільки набуває знань у галузі державотворення, політичного і управлінського досвіду. Тому до актуальних проблем слід віднести професіоналізацію та інтелектуалізацію процесу втілення в життя ідеалів Революції гідності – гідності насамперед через духовність, не забуваючи при цьому уроки історії, а саме: згубні наслідки недооцінки необхідності створення адекватних геополітичним реаліям силових структур нації. З огляду на окреслені терміни децентралізації невідкладним завданням постає визначення кількості і категорій кадрів, які будуть спроможні забезпечити функціонування нової системи територіальної організації влади, і їх підготовка. Ключову роль у розв'язанні цих проблем покликана відіграти попередньо реформована НАДУ при Президентіві України, її регіональні інститути; правова основа має бути створена завдяки прийняттю нових редакцій законів про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування.

**Перспективи подальших розвідок.** Якщо розглядати концепцію демократичного врядування у контексті цивілізаційного поступу загалом, фактичної кризи чинної моделі представницької демо-

кратті, а також реакції на події в Україні тоталітарних режимів і неоднозначне ставлення до них з боку деяких інших, то її цілком можна віднести до перспективних напрямів подальших наукових розвідок у межах міжнародних проектів. Важливим є постійне оновлення принципів концепції, доповнення їх тими, що визначають світову тенденцію розвитку публічного управління, удосконалення його моделей завдяки використанню новітніх технологій. На особливу увагу заслуговує дослідження впливу ймовірних варіантів урегулювання ситуації на Сході країни на суспільно-політичну ситуацію і процес інституційних перетворень та відповідно – обґрунтування стратегії і тактики держави.

### Література.

1. Балабаєва, З. Діалог держави і груп інтересів: теорія і практика в умовах децентралізації / Зінаїда Балабаєва // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 2 (62). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 3–7.
2. Войтович, Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : Монографія / За загл. ред.. д-ра філос. наук, проф. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007 – 636 с.
3. Гадамер, Г.-Г. Истина и метод / Ганс-Георг Гадамер. – М.: Прогресс, 1988. – 704 с.
4. Гачев, Г. Национальные образы мира /Георгій Гачев. – М. : Советский писатель, 1988. – 448 с.
5. Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного врядування / А. С. Гук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ, «Магістр», 2013. - №41(43). – С. 78–83.
6. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года [Електронний ресурс] – Режим доступа : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_621](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_621)
7. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
8. Енциклопедія державного управління : у. 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 3. Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. – 2011. – 788 с.
9. Конституція України. Документ 254к/96-вр.; поточна редакція – Тлумачення від 15.05.2014, підстава v005p710-14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Колодій, А. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень / Антоніна Колодій // В кн.: Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, 3 квітня 2009 р. Пленарне засідання. – За науковою редакцією члена-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А.В.Ліпенцева. – Львів, 2009. – С. 10-25.
11. Мартиненко, В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : [моногр.] / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2003. – 220 с.
12. Надолішній, П. І. Конституційна Асамблея чи ... підміна поняття? Інтерв'ю // Одеські вісті. 26 червня 2012 року. № 67 (4341) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://izvestiya.odessa.ua/uk/vuryski/26062012> – Назва з екрану
13. Надолішній, П. І. Державне управління в Україні на перехресті тисячоліть: виклики, загрози і перспективи / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 2 (58). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 3–11; [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/Zbirnuk\\_\(58\)2.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/Zbirnuk_(58)2.pdf) – Назва з екрану.
14. Надолішній, П. І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики / П. І. Надолішній // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – С. 38–40.
15. Надолішній, П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз) : Монографія. – К.; Одеса : Вид-во УАДУ; АстроПринт, 1999. – 304 с.
16. Новак-Каляєва, Л. Розвиток методології державного управління у новітніх концепціях соціально-політичного управління : Європейський контекст / Л. М. Новак-Каляєва // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Вип. 33 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ, 2012. – С. 58–71.



17. Олійник, О. Національно-демократична традиція врядування в гетьманських універсалах від Б. Хмельницького до І. Мазепи / О. Л. Олійник // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Вип. 26 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ, 2011. – С. 168–176.
18. Орлик, Пилип. Конституція, маніфести та літературна спадщина : вибр. твори / Пилип Орлик. – К.: МАУП, 2006. – 736 с.
19. Приходченко, Л., Лесик, О. Адаптація світових моделей реформування публічного управління до вітчизняних реалій / Людмила Приходченко, Олена Лесик // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 2 (62). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 118–122.
20. Продаевич, В. Митрополит Киевский и Всея Руси или зачем Путину нужна Украина /Валентин Продаевич [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gubernia.org.ua/politika/item/3330-mitropolit-kievskiy-i-vseya-rusi-ili-zachem-putinu-nuzhna>
21. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до конституції України щодо децентралізації влади. Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622-viii>
22. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>.
23. Руденко, О. М. Теорія суспільної стабільності в державному управлінні : монографія / О. М. Руденко. – К. : НАККіМ, 2010. – 303 с.
24. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія / за заг. ред. В. М. Князева. – К. НАДУ, 2010. – 220 с.
25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/para2820#n2820](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/para2820#n2820).
26. Україна: інтелект нації на межі століть : Кол. монографія / Керівник авторського колективу В. К. Врублевський. – К. : Інформаційно-видавничий центр «Інтелект», 2000. – 516 с.
27. Фаренік, С. А. Логіка і методологія наукового дослідження : Наук. метод. посіб. / Сергій Фаренік. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 340 с.
28. Фукуяма, Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / Фрэнсис Фукуяма ; пер. с англ. О. Э. Колесникова, Н. Г. Кротовской, В. С. Кулагиной-Ярцевой, Е. Г. Рудневой, М. А. Султановой, Е. Н. Феединой, Н. А. Цыркун ; под общ. ред. О. Э. Колесникова. – М.: АСТ ; ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
29. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/32988.html> – Назва з екрану
30. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. Digital era governance: IT corporations, the state and e-government., Oxford University Press, Oxford, - 2006 – 301pp.
31. European Governance. A White Paper. – Brussels: Commission of the European Communities, 2001. – 35 p. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428en01.pdf).
32. Kettl, Donald F. THE GLOBAL PUBLIC MANAGEMENT REVOLUTION. A Report on the Transformation of Governance — Washington: Brookings Institution Press, 2000/. — VII, 88 p.
33. Pollitt, C. and Bouckaert, G. Public Management Reform: a comparative analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd edn), United States, Oxford University Press Inc., New York. – 2011. – 367 pp.
34. Svara, J. H. «Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model», in Administration & Society, 30, pp. 676–705..