

Василь ФІЛІПЧУК
Національна академія державного управління
при Президентіві України

ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ ТА НАЦІЄТВОРЕННЯ ЯК ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Аналізується зміст понять «державне управління», «державотворення» та «націєтворення» з позицій їх розуміння в різних дослідних парадигмах, питання паралельності чи дотичності цих понять щодо проблематики державного управління.

Ключові слова: державне управління, державотворення, державотворчий процес, політична нація, етнічна нація, націєтворення, модерні концепції нації, державна політика.

Василий Филиппчук. Государственное строительство и национальное строительство как факторы влияния на государственное управление

Анализируется содержание понятий «государственное управление», «государственное строительство» и «национальное строительство» с позиции их понимания в разных исследовательских парадигмах, вопросы параллельности или касательности этих понятий к проблематике государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, государственное строительство, процесс государственного строительства, политическая нация, этническая нация, национальное строительство, современные концепции нации, государственная политика.

Vasyl Filipchuk. State building and nation building as influence factors on public administration

The author analyzes the meaning of the notions «public administration», «state-building» and «nation-building» in terms of their understanding in different paradigms of these phenomena, as well as focusing on the points in which the issue of state-building and nation-building is not parallel or adjacent to the problems of public administration, but quite directly constitute its components.

Key words: public administration, state-building, state-building process, political nation, ethnicity, nation, nation-building, modern concept of nation, state policy.

У сучасній науці існують принципові відмінності щодо визначення таких базових понять, як «етнос», «народ», «нація», «націєтворення» («nation-building»), «державотворення» («state-building»), «розбудова держави» тощо. Проблема полягає в тому, що як у вітчизняному, так і в зарубіжному, зокрема європейському, дискурсі ці поняття вживаються без «прив'язки» до парадигм, у рамках яких утворилося те чи інше їх тлумачення; при цьому

здійснюються спроби довести ту чи іншу авторську позицію не завдяки аргументам чи фактам, а завдяки некоректній «грі» з цими поняттями. Саме з метою впорядкування «хаосу дефініцій» доцільно уточнити зміст та сутнісні ознаки вищенаведених понять, причому не як просте наведення тлумачень, які видаються більш адекватними сьогоденню, а крізь призму певних парадигм, що відповідають суспільним феноменам початку ХХІ ст.

Основні напрями розвитку системи державного управління знайшли своє втілення в багатьох наукових розробках. Зокрема, дослідженням системи державного управління займалися вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких необхідно відзначити роботи Б. Гурне, Г. Райта, В. Атаманчука, В. Авер'янова, А. Васіної, Ю. Ковбасюка, В. Князева, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенського, Т. Пахомової, М. Пухтинського, В. Тертички, В. Цвєткова та багатьох інших. Окремі питання, пов'язані з даною проблематикою, висвітлювались у працях з теорії та історії держави і права, історії вчень про державу і право. Зокрема, це роботи таких учених-правознавців, як Т. Андрусак, О. Копиленко, В. Копейчиков, Ф. Шульженко та ін.

Узагальненню історичного досвіду українського державотворення присвячено праці таких видатних українських учених, як В. Антонович, О. Апанович, М. Аркас, Д. Багалій, І. Гаврилів, В. Голобуцький, М. Грушевський, О. Гуржій, Д. Дорошенко, О. Єфименко, В. Киричук, І. Крип'якевич, В. Маслійчук, В. Матях, В. Мільчев, І. Нагаєвський, В. Орленко, Н. Полонська-Василенко, О. Субтельний, Д. Яворницький та ін. За роки незалежності в Україні з'явилися цікаві теоретичні напрацювання з проблем державотворення таких суспільствознавців, як В. Андрущенко, Я. Грицак, В. Кремень, М. Михальченко, Ю. Павленко, М. Рябчук, М. Розумний, А. Смолій, Ю. Терещенко та ін. Іншими словами, ми можемо говорити про наявність розгорнутої теорії українського державотворення.

Досить розвиненою в науковому дискурсі є й тема нації та націєтворення. Серед найвизначніших прихильників примордіалізму – одного з двох провідних напрямів у питанні тлумачення нації – слід відзначити Г. Нільссена, Ю. Бромля, Л. Гумільова, Я. Дашкевича, І. Лисяка-Рудницького та ін. Найбільший вплив на сучасне розуміння нації в її модерністському тлумаченні зробили ідеї К. Дойча, Е. Гелнера, Б. Андерсона, Е. Сміта. Водночас робіт, які б науково обґрунтовували застосування теоретичного доробку дослідників з проблем державотворення та націєтворення для практичного розв'язання завдань державного управління, сьогодні бракує.

Наша увага зосереджується на проблемах, в яких питання державотворення та націєтворення є не паралельними чи дотичними до проблематики державного управління, а її невід'ємними складовими.

Метою статті є дослідження окремих термінологічних словосполучень, безпосередньо пов'язаних із процесами державотворення і націєтворення, які безпосередньо впливають на державне управління.

Аналіз термінологічно-понятійного словосполучення «державне управління», суть якого зводиться до того, що це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [3], показує його визначення в широкому розумінні. Однак чи не найпоширенішим є досить спрощене уявлення про державне управління як винятково процес реалізації виконавчої влади держави або виконавча та розпорядча діяльність [4, с. 36].

Очевидно, що подібні визначення у вузькому розумінні не є хибними у своєму змісті, але вони охоплюють лише певну складову комплексного феномену державного управління. Наведене ж визначення з «Енциклопедії державного управління» чітко демонструє, що головною функцією державного управління є не виконавчо-розпорядча діяльність як самоціль, а використання її з метою реалізації функцій держави, спрямованих першочергово на реалізацію прав і свобод громадян та узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством.

Визначаючи державне управління через таку його властивість, як цілеспрямованість, автори енциклопедичної статті підкреслюють, що основним завданням управлінської діяльності держави є забезпечення досягнення поставлених цілей, а її змістом – дії щодо їх досягнення. При цьому визначено найважливішу з таких цілей, беручи за основу позицію американського науковця П. Друкера, – перетворення неорганізованого натовпу в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу.

Для того щоб стати реальністю, управлінський вплив обов'язково має містити момент цілеспрямовування, а також організаційний момент – спрямовувати і практично забезпечувати взаємодію людей [4, с. 24]. Якщо ж спробувати уточнити, в яких формах, згідно з канонами науки державного управління, ці процеси мають відбуватися, то відповідь на це питання полягатиме в такому: «Державне управління – цілеспрямований організаційний

та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленою, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [4, с. 38].

Отже, саме державна політика є оптимальним синтезом об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і переважної більшості суб'єктивних тверджень людей про власні інтереси в ньому. І саме державна політика («policy» або «державні політики», «policies») є тим інструментом, який поєднує політичну сферу держави («politics») та сферу державного управління. На відміну від політики як «politics», вона дистанціюється від інтересів конкретних політичних сил, навіть тих, що становлять у той чи інший момент більшість у представницьких органах влади. Таке відсторонення та певна «нейтральність», націленість на «загальний інтерес» є обов'язковим атрибутом державної політики: адже, по-перше, необхідно, щоб її певною мірою поділяла і меншість, інакше будуть нездоланні труднощі під час її реалізації; по-друге, така політика має бути достатньо стійкою, стабільною, наділеною історичною перспективою; по-третє, у ній має міститись об'єднана основа, спрямована на позитивний розвиток суспільства.

Таким чином, державне управління розглядаємо не у вузькому його тлумаченні як діяльність виконавчих органів та їх апарату, а як процес перетворення виробленого в рамках політичної сфери суспільства формулювання, зіштовхування, узгодження та узагальнення проблем, потреб та прагнень різних груп населення на конкретні державні політики, програми їх реалізації, втілення таких програм у життя завдяки структурам, наділеним відповідними функціями та компетенціями, а також забезпечення зворотного зв'язку – узагальнення проблем такого втілення, його відповідності / невідповідності реальним потребам народу, а точніше – конкретних споживачів послуг, та певна адаптація, реінтерпретація вироблених політичною сферою ідей у рамках нових політик і програм. Але цей процес має дві паралельні схеми його реалізації. З одного боку, це прямий процес – втілення в життя у формі політик та програм тих заходів, які мають забезпечити безпосередні, нагальні потреби населення. З іншого боку, це непрямий процес узгодження (на відміну від політичної сфери – «politics», де інтереси різних груп репрезентуються та суперничають) різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, реалізований через уміле

цілепокладання та цілездійснення, і, одночасно, процес формування цих інтересів, їх оформлення, спрямування вектору активності громадян у спосіб, який забезпечує перетворення неорганізованого натовпу в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу. При цьому процес цілепокладання передбачає формування таких цілей, які б, з одного боку, відповідали цінностям громадян, а з іншого – сприяли поступовому узгодженню, пошуку консенсусу між різними цілями, а отже, цей процес передбачає поступове переформулювання цілей суспільства, інституціалізацію нових цілей у вигляді нових систем норм та мобілізацію суспільства на їх реалізацію, яка, у свою чергу, забезпечує згуртованість громадян.

Державотворення (англ. «state-building», нім. «Staatsbildung», «staatsaufbau») традиційно визначається як комплексний довготривалий процес, спрямований на утворення держави, який включає культурні, політичні, міфологічні, релігійні та інші чинники. Фактично це поняття є ровесником епохи модерну і його тлумачення має приблизно стільки ж різноманітних варіантів, скільки й тлумачення таких понять, як «націєтворення», «політична нація», «національна держава» тощо. Базові з цих тлумачень відповідають змісту базових суспільствознавчих парадигм, що виникли в епоху модерну, і варіюють від суто правових тлумачень державотворення, інституційно-правових відгалужень, аж до вироблених у рамках інтегралістських націоналістичних теорій побудови національних держав, де етнічна нація являє собою одночасно єдину державотворчу силу. Відповідно акценти щодо рушійних сил та цілей державотворення варіюють від виведення наперед механізмів правового унормування та регулювання до етнічних ознак, «глибинних коренів» нації, національного духу тощо.

Не вдаючись у подробиці численних теорій державотворення, доцільно звернути увагу на той факт, що державотворення, на відміну від процесів інституційної розбудови держави, є процесом створення та вдосконалення певних організаційних структур та ідеологічних засад взаємодії громадян держави у всіх сферах суспільного життя (політичній, економічній і т.д.) з реалізації особистих і спільних інтересів. Таким чином, державотворення означає не лише створення відповідних державних інститутів – це більш глибокий процес реструктуризації, організації всього суспільного життя. Державність у процесі державотворення має «вкоринитися» та легітимізуватися у свідомості громадян завдяки створенню й розвитку відповідних ціннісних орієнтирів, ідеалів, настанов тощо, а цей процес безпосередньо пов'язаний з формуванням і розвитком національної самосвідомості.

Таким чином, ідеологія державотворення постає як сукупність теоретично обґрунтованих ідей і поглядів, які відображають ставлення до існуючої системи державного устрою та її можливих змін, які сприймаються співгромадянами конкретного суспільства та утвореними ними соціальними прошарками і групами, що певною мірою беруть участь в їх практичній реалізації, як правильні і потрібні. Відповідно, і результати державотворчих процесів важливі не лише для збереження національної ідентичності титульної нації чи етнокультурних особливостей народів, що населяють певну державу, запобігання їх асиміляції тощо. Розуміння існуючого суспільного ладу, ставлення до нього з боку суб'єкта, що втілюється в ідеології державотворення, значною мірою обумовлюють його ставлення до всього реально існуючого буття, його соціально значущу діяльність.

Таким чином, зведення процесів гуртування населення тільки до раціональних дій з метою легітимації державної влади, наприклад, до боротьби за її демократичний характер тощо також не є можливим. Як уже зазначалося вище, джерела цілей та цінностей, що покладаються в основу оцінки легітимності чи нелегітимності певної влади, безпосередньо пов'язані з дополітичним (природно-етнічним, етноісторичним) утвердженням суспільної єдності. Отже, не можна розв'язати проблеми легітимності держави, сформулювати та здійснити повноцінні державотворчі проекти без звернення до феномену нації.

Сьогодні існує багато визначень поняття «нація». Узагальнення досліджень усього розмаїття поглядів на феномен нації підводить до висновку, що загальнотеоретичні причини проблеми узгодження різних наукових позицій стосовно питань нації та націєтворення, як і «зіткнення» різних, перш за все конфронтаційних, дискурсів політиків, а тим більше конфлікти в дискурсі широкої громадськості полягають у тому, що теорія національної ідентичності розвивається в межах кількох базових підходів: примордіалізму (від англ. primordial – споконвічний), перенніалізму і модернізму.

Прихильники примордіалізму вважають, що етнос і нація існували з давніх-давен і є своєрідним історико-біологічним феноменом. Прибічники перенніалізму трактують національну ідентичність як культурну та державну спільноту, яка поділяється членами групи, що склалась історично на основі сукупності об'єктивних характеристик, до яких відносять загальну територію проживання, мову, релігію тощо. У межах цієї методології національна ідентичність розуміється як незмінна тотожність, що існувала з давніх часів та набувалася людиною раз і назавжди.

Модерністські версії націогенези мають певні відмінності. По-

перше, це переконання в тому, що процес націогенези розпочався саме в добу модерну. При цьому поняття «нація», «національна ідентичність», «національна свідомість», їх походження й особливості вживання відображають історію виникнення національної держави. По-друге, головна увага дослідників модерністського напрямку зосереджується на суб'єктивних чинниках – «конструкторах», в уявленні яких визрівав той чи інший національний проект. Застосування поняття «національн(і)ий проект(и)» дозволяє наголосити на модерній природі нації, що відповідає «конструктивістській» концепції нації Б. Андерсона: писемні верстви (бюрократи й інтелектуали) конструювали в дискусіях і практиках проект нації, який виявлявся у формуванні теорій, просвітницьких практиках, культурологічних і загальнокультурних акціях. У своїй відомій роботі «Уявлені спільноти» Б. Андерсон покладає в основу процесу модерної націогенези феномен «друкарського капіталізму» із властивими йому газетами і романами, що зображують націю як соціокультурну спільність [1]. У цьому питанні він є близьким до позиції Ю. Габермаса [2].

Найбільший вплив на сучасне розуміння нації мали ідеї К. Дойча, Е. Гелнера, Б. Андерсона і Е. Сміта. При цьому саме Е. Дж. Сміт став тим науковцем, який, здійснивши глибокий аналіз робіт, присвячених темі нації та націоналізму, створених у різні історичні часи та в рамках різних наукових парадигм, зумів виробити підхід, який не шляхом еkleктичного поєднання, простої спроби «примирення», але завдяки логічній та послідовній процедурі зіставлення та порівняння як підстав та джерел, так і чинників та висновків означених концепцій, не відкидаючи ні етнічного моменту, ні перенніалістського бачення історичного характеру націй, ні конструктивізму найвидатніших постмодерністських дослідників, формує цілком сучасний дієвий теоретичний образ нації та націєтворення.

Е. Дж. Сміт формує у своїй концепції не просто ідею переростання етнічної ідентичності за обставин Нового часу в національну ідентичність, яка здатна не лише до усвідомлення своїх культурних відмінностей, але й до раціонального формування та формулювання власних громадянських потреб, цілей та цінностей. Він підкреслює, що ідея націєтворення неможлива без активних, спрямованих до реалізації означених цілей та цінностей, ідеологічних, політичних, правових завдань, які не можуть бути довільними: вони за необхідності мають урахувати етнічні та історично сформовані цілі та цінності нації, спиратися на реальні ресурси відповідної нації, а також на такі ірраціональні

феномени, як міфи, ритуали, символи базового етносу. Ці рушійні цілі та цінності як такі повинні мати цілком раціональний, інструментальний характер, відображати реальні проблеми та формулюватися елітою нації, перш за все державно-управлінською елітою [5].

Наступним кроком еліти після формулювання цінностей має стати їх поширення через різноманітні канали комунікації (з одночасним творенням, розвитком та диверсифікацією таких каналів), залучення громадян до обговорення сформульованих цінностей та цілей, їх адаптації до інтересів тих чи інших соціальних груп, формулювання відповідних інструментів їх утілення – інститутів та інституцій насамперед залучення громадян до процесу втілення, критики та моніторингу і коригування цього процесу та підсилення нацією усвідомлення власних цілей, цінностей і об'єднуючих ідентитетів у процесі здійснення такого руху. При цьому зазначений рух здійснюється не лінійно, не колоподібно і не поетапно – цей процес є неперервним та являє собою своєрідне «поле» націєтворення, у рамках якого окремі ідеї, цілі, інструменти перебувають на різних етапах описаного процесу.

Якщо взяти за основу концепцію націєтворення, сформовану Е. Дж. Смітом у середині ХХ ст. та доопрацьовану до умов і вимог сьогодення, то, не відкидаючи етнічного походження базових ознак нації, усе ж є змога розглядати ті її ідентитети, які сформувалися саме в епоху модерну, одночасно з процесами державотворення. У такому разі ми маємо звернути увагу як на націєтворчі складові на такі чинники, як визнання справжнім джерелом влади в суспільстві спільної волі громади, яка формується у взаємному узгодженні інтересів її членів; інституціалізація – вироблення та втілення у відповідних інститутах необхідних норм, які б забезпечували можливість формування свідомої спільноти, що характеризується активною участю громадян у громадському житті; забезпечення відкритих каналів спілкування та самовираження, виховання добре організованої резонуючої публіки, зрілих та гнучких еліт (насамперед завдяки таким процесам, як комунікація, урбанізація, масова освіта та участь у політичному житті).

Іншими словами, у процесі націєтворення потрібно забезпечувати збереження культурно-історичних цінностей, надбань та досягнень нації не шляхом їх «консервування», а шляхом залучення їх у дію, зорієнтовану на досягнення цілком сучасних, актуальних цілей та потреб громадян, а також сприяти такому залученню і самих громадян, що забезпечуватиме підсилення згуртування нації, її подальше «творення», оскільки процес націєтворення не є способом, тим більше,

інструментом досягнення певного стану, але є самим станом, в якому лише й може перебувати життєздатна нація.

Уважний перегляд характеристик націєтворення демонструє їх близькість, а в певних складових – тотожність із чинниками та процесами державотворення, такими як процес створення та вдосконалення певних організаційних структур та ідеологічних засад взаємодії громадян держави у всіх сферах суспільного життя (політичній, економічній і т.д.) з реалізації особистих і спільних інтересів; «вкорінення» та легітимація державності у свідомості громадян завдяки створенню й розвитку відповідних ціннісних орієнтирів, ідеалів, настанов тощо.

Опертя на базові чинники модерного націєтворення та державотворення, у свою чергу, сприяє формуванню реальної практичної державотворчої ідеї, здатної перетворитися на державну політику чи комплекс державних політик у різних сферах життєдіяльності держави, які Україна здатна реалізувати за об'єктивних економічних та політичних умов і які б сконсолідували населення України, перетворюючи його на реальну націю. Це означає також, що використання цих чинників сприяє реальному реформуванню системи державного управління, оптимізації державно-управлінських процесів, а головне – легітимізації системи державного управління в очах громадян, переходу від такого елементу «синдрому бездержавності», як відчуження народу від держави, недовіра до її апарату, невизнання держави як «свої», тої, що реалізує закріплену Конституцією владу народу, до сприйняття держави як «власного» народного інструменту здійснення влади.

Водночас саме державне управління є тією функцією державної влади, яка через управлінські механізми здатна спрямувати людську енергію в єдине конструктивне русло. Таким чином, саме в державно-управлінській сфері мають вироблятися ті практичні цілі, цінності та механізми, які здатні перетворитися на чинники націє- та державотворення.

Подальшим дослідним завданням є пошук відповідних змістовних паттернів, які б змогли виконувати потрібну функцію в суспільстві – бути чинниками націєтворення, державотворення та оптимізації системи державного управління.

Список використаних джерел

1. **Андерсон Б.** Уявлені спільноти. Міркування щодо походження й поширення націоналізму / Б. Андерсон. – 2-ге переробл. вид. – К. : Критика, 2001. – 271 с.
2. **Габермас Ю.** Структурні перетворення у сфері відкритості:

Дослідження категорії громадянське суспільство : пер. з нім. / Ю. Габермас. – Л. : Літопис, 2000. – 320 с.

3. **Ковбасюк Ю. В.** Державне управління / Ковбасюк Ю. В., Бакуменко В.Д. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова) [та ін.]. – 2011. – С. 157 – 159.

4. **Мельник А.Ф.** Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.

5. **Смит Э. Дж.** Национализм и модернизм: критический обзор современных теорий нации и национализма : пер. с англ. / Э. Дж. Смит. – М. : Праксис, 2004. – 464 с.

Надійшла до редколегії 11.07.13

УДК 35

Віктор КРОТІНОВ

*Івано-Франківський національний
технічний університет нафти і газу*

СУД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК УЧАСНИК ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Розкривається вплив Лісабонської угоди на правовий статус Суду ЄС як повноцінного учасника європейського врядування. Досліджуються зміни в правовому статусі Суду ЄС, розширення кола його повноважень, структури і складу, посилення його незалежності, результати визнання його юрисдикції третіми країнами.

Ключові слова: Лісабонська угода, Суд ЄС, Суд загальної юрисдикції, спеціалізовані суди, європейське врядування, інституції ЄС, третя країна.

Виктор Кротинов. Суд Европейского Союза как участник европейского управления: правовые аспекты

Рассматривается влияние Лиссабонского соглашения на правовой статус Суда ЕС как полноправного участника европейского управления. Исследуются изменения в правовом статусе Суда ЕС, расширения круга его возможностей, структуры и состава, усиления его независимости, результаты признания его юрисдикции третьими странами.

Ключевые слова: Лиссабонское соглашение, Суд ЕС, Суд общей юрисдикции, специализированные суды, европейское управление, институции ЕС, третья страна.

© Кротінов В. О., 2013