

Андрій ЧЕРЕВКО

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

**ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ НА ДЕРЖАВОТВОРЧІ  
ПРОЦЕСИ ТА СТУПІНЬ ЇХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ В СУЧАСНІЙ  
ВІТЧИЗНЯНІЙ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Розглядаються вітчизняні дослідження теорій демократизації та аналізуються сучасні підходи до державотворчих процесів в Україні. Вивчаються чинники впливу на демократизацію державотворчих процесів як у теорії, так і в практиці. Обґрунтовується необхідність дослідження цієї проблематики в контексті реформування системи державного управління в Україні. Пропонуються напрями та визначені основні чинники подальшого створення умов для демократизації вітчизняного державного управління.

Ключові слова: державотворення, державотворчі процеси, демократизація, реформа системи державного управління.

***Andrii Cherevko. The evolution of scientific views on the state-building processes and the degree of their democratization in contemporary domestic public administration's theory***

The domestic researches of democratization's theories are reviewed and the modern approaches to state-building processes in Ukraine are analyzed. The influence factors on the democratization of state-building processes are studied both in theory and in practice. The necessary of exploration of these issues are argued in the context of the reforming the public administration's system in Ukraine. The main reasons are defined and the trends are proposed for the further making conditions in democratization of national public administration.

Key words: state building, state building processes, democratization, public administration reform.

Визначальним чинником розвитку демократії в державі є встановлення гармонійних відносин між владою і громадянами. З метою сприяння цьому процесу вирішального значення набуває створення децентралізованої системи державного управління, передбаченої Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України [10]. Це дозволяє підвищити якість управління шляхом розширення представництва, реалізації та захисту інтересів місцевих спільнот й окремих громадян, у тому числі шляхом надання адміністративних послуг і наближення влади до громадян, до їх потреб та проблем. З позицій нинішнього етапу державотворення доцільним виглядає дослідження особливостей та сучасних підходів вітчизняних науковців до демократизації українського суспільства та напрямів його подальшого розвитку.

Серед праць українських учених, які досліджують проблеми становлення та розвитку демократичної держави, зокрема системи державного управління, громадянського суспільства, доцільно відзначити роботи В. Андрущенка, В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Бебика, В. Бодрова, І. Бойченка, Т. Бутирської, О. Валецького, В. Горбатенка, І. Грицяка, О. Забужко, Г. Зеленько, Ю. Кальниша, А. Карася, Ю. Ковбасюка, А. Колодій, І. Кресіної, В. Кременя, О. Лазоренка, М. Мокляка, Н. Нижник, О. Оболенського, А. Пахарева, М. Пірен, В. Ребкала, В. Рижих, Ю. Римаренка, Ф. Рудича, С. Серьогіна, Г. Ситника, С. Телешуна, В. Тертички, М. Томенка та ін. У контексті дослідження вітчизняного державотворення та його демократизації науковий інтерес становлять праці В. Мартиненка, Т. Бутирської, В. Семенова, Ю. Конотопцевої, К. Плоского, О. Бухтатого, О. Крутій, О. Терент'євої, Р. Козенка, В. Заблоцького, В. Філіпчука.

Метою статті є огляд, аналіз та узагальнення досліджень сучасних вітчизняних

науковців щодо застосування, використання теорій демократизації та підходів до державотворчих процесів, а також визначення чинників впливу на демократизацію державотворчих процесів в Україні як у теорії державного управління, так і на практиці.

Сучасне вітчизняне державотворення відбувається в умовах низької соціальної активності суспільства, очікування рятівника країни, «месії». Звідси виникає фактор впливу особистості на державотворчі процеси, що можна описати як особливості формування та реалізації політики, змістовне наповнення політики, а також власні погляди на розвиток держави. У цілому еволюцію розвитку політичної системи, формування державної політики можна розділити на періоди, пов'язані з перебуванням при владі тієї чи іншої особи. Радянське минуле дозволяє припустити, що менталітет перших керівників держави переважно формувався саме за радянських часів, тому містить ідеологічно сформовані ментальні риси тодішнього устрою, а саме: відмежування влади від народу, ігнорування вимог опонентів, нехтування громадською думкою, дбання про особисті матеріальні інтереси, тяжіння до розв'язання проблем державного та суспільного життя лінійними методами так званого ручного управління. Усі періоди чітко розмежовуються суспільно значущими подіями, які зумовили значні соціально-політичні зміни і, відповідно, зміни в системі державного управління.

Перший період (1991 – 1994 рр.) відзначився як період, коли закладалися основи державних і демократичних інститутів нової української держави, визнання нашої країни у світі, основи ринкової економіки та громадянського суспільства. Водночас унаслідок недосконалих державно-управлінських рішень цей період ознаменувався як період утрачених можливостей, помилок і суттєвих прорахунків.

Під час другого періоду (1995 – 2004 рр.) закладено конституційні основи територіальної організації влади на місцевому рівні та законодавчо закріплено функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, продовжено пошук оптимальної форми організації публічної влади, оскільки залишилося багато питань організації діяльності органів влади щодо здійснення ними державних функцій. Хоча поза межами Основного закону лишалося багато невіршених питань, у Конституції України вперше юридично закріплено якісно новий державний та суспільний лад, демократичний за своєю суттю. Під час демократичної трансформації України об'єктивно постало питання проведення конституційної реформи, основу якої становила трансформація форми правління з президентсько-парламентської в парламентсько-президентську.

Третій період (2004 – 2009 рр.) починається з акцій громадянської непокори під час виборів Президента України у 2004 р., спробами створення Південно-Східної автономії у складі України, неспроможністю «помаранчевої команди» до злагодженої співпраці. Фрагментарне і незрозуміле для непідготовленого суспільства проведення адміністративної та територіальної реформ активізувало його та викликало підвищений інтерес дослідників до проблем державотворчих процесів.

Четвертий період (2010 – 2014 рр.), на нашу думку, обумовив нагромадження невіршених соціально-економічних проблем на тлі незрозумілих та незавершених адміністративної та територіальної реформ, недовіри громадськості до органів влади та органів державного управління, правового нігілізму як основи для класової структуризації суспільства за рівнем доходів.

Досвід свідчить, що однією з головних причин, несприятливих умов для розвитку країни є не тільки політична й економічна криза, але й низька ефективність управлінського апарату, криза публічного управління в цілому. Тому реформування і демократизація інститутів влади як найвпливовіших суб'єктів у вітчизняних державотворчих процесах залишається найцікавішим предметом для досліджень.

Серед багатьох робіт, присвячених процесам державотворення та становлення демократії, слід відзначити фундаментальне дослідження професора В. М. Мартиненка «Демократизація механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій» (2005) [7]. Цією працею фактично започатковується формування та розвиток теоретико-методологічних засад нової дослідної парадигми державного управління, основаної на суб'єкт-суб'єктній взаємодії держави та суспільства. Учений розглядає демократизацію механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій на основі розвитку форм, методів та механізмів суб'єкт-суб'єктної взаємодії між державною владою та суспільством як об'єктивну закономірність перехідного періоду від авторитарного режиму до демократичного. Науковець пропонує нове вирішення проблеми суперечливої суб'єкт-об'єктної взаємодії між державою (владою) і суспільством (народом) у процесі демократичного державотворення за допомогою нових методологічних підходів – нової дослідної парадигми державного управління процесами суспільних трансформацій у транзитивному суспільстві в контексті його демократизації. Для зменшення соціального розриву між державою і суспільством пропонується змінити систему суспільного розвитку шляхом створення інституційних умов для мотивованої активізації діяльності широких кіл громадськості, спрямованої на участь її в процесах як формування та реалізації державної політики, так і підготовки та прийняття управлінських рішень щодо її реалізації. Наголошується на необхідності здійснення громадського контролю за їх виконанням та аналізу державної політики в цілому, що в сукупності фактично й означає демократизацію механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій [7]. Погоджуючись із пропозицією дослідника, акцентуємо: засоби імплементації суб'єкт-суб'єктної взаємодії між державною владою та суспільством має тільки один суб'єкт – державна влада, яка також є єдиним регулятором рівня цієї взаємодії. Отже, створення інституційних умов для впливу громадянського суспільства як суб'єкта на прийняття управлінських рішень повністю залежить від зацікавленості в цих процесах державної влади. Пошук, впровадження в життя (створення нормативних актів) механізмів участі громадськості в прийнятті управлінських рішень є актуальним і в сьогоденні.

Узявши за мету розробку теоретико-методологічних засад державотворення в Україні як відображення та розкриття природних принципів існування і розвитку держави, дослідниця Т. О. Бутирська зазначає, що державотворчий процес ускладнюють суперечливі й неоднозначні суспільно-трансформаційні перетворення, які змінюють статичну природу соціальних норм і причинно-наслідкових зв'язків на динамічний розвиток [1]. Умовами існування держави є «насамперед, відносини, які визначають зміст держави – соціальна зв'язність, гуманітарні відносини і як спосіб реалізації державного існування – колективна діяльність» [1, с. 15].

Соціальна зв'язність обумовлює групову поведінку, яка відображає співвідношення між собою різних форм колективної діяльності. Визначальними чинниками колективної діяльності є організованість – як спрямованість на результат та активність – як мотивація, а відмінністю від інших видів діяльності в державі є її цілеспрямованість. Т. О. Бутирська визначила, що організаційні принципи відносин «влада – суспільство», які зводяться до міри впливу суспільства на дії влади, а також до ступеня відповідальності влади перед суспільством, є значущими для розвитку держави. При цьому відносини «влада – суспільство» мають бути побудовані в такий спосіб, «...щоб колективна діяльність була продуктивною, тобто мала позитивні для держави результати... Якщо організація спрямовує свої зусилля на непродуктивну діяльність, це означає, що інституційні обмеження створили таку структуру стимулів, яка заохочує саме непродуктивну діяльність, яка є однією з

причин бідності держави і населення. При цьому сенс колективної діяльності є в об'єднанні приватної діяльності в державну» [1, с. 15 – 16].

Погоджуючись із дослідницею, пропонуємо враховувати той факт, що наріжним каменем діяльності інститутів влади є те, що держава, органи влади та посадові особи повинні керуватися дозвільним типом правового регулювання – діяти тільки в межах своєї компетенції, а діяльності суспільства і громадян – усе те, що не забороняє закон, що зумовлює різновекторність поглядів на шляхи і засоби досягнення однієї і тієї ж цілі та визначення результативності діяльності. Відмова від наслідування макіавеллівських поглядів на власне, приватне і державне, способів їх поєднання та відокремлення, синтез прав та обов'язків (у їх причинно-наслідковому зв'язку), формування почуття відповідальності у громадян за державотворчі процеси як спільне майбутнє, а в посадових осіб не тільки державної влади, але й приватних структур, за наслідки їх діяльності для суспільства, держави, частиною яких вони повинні себе відчувати, має зменшити розбіжності у поглядах та сприяти конструктивному виробленню єдиної позиції у діалозі «влада – суспільство – бізнес».

За Т. О. Бутирською, поточним завданням державотворення України є досягнення перспективного стану держави шляхом трансформації як фазового переходу, що визначається якісним рівнем життя населення і зміною парадигми суспільного устрою на парадигму державного формоутворення [1].

Окрім пошуку фундаментальних та концептуальних ідей обґрунтування серед основних визначальних чинників впливу на процеси державотворення науковці визначають такі:

- подолання негативних наслідків регіональної поляризації;
- утворення якісної, здатної до результативної діяльності управлінської еліти;
- формування цілісної концепції молодіжної політики для активізації участі молодіжного руху в державотворчих процесах;
- зміни взаємовідносин органів державної влади та засобів масової інформації;
- врахування національного менталітету;
- політична модернізація системи держави та державного управління;
- оптимізація системи публічного врядування.

Дослідивши стан наукової розробки питань державотворення та регіоналізму, В. М. Семенов зробив висновок, що: «... незважаючи на доволі значну кількість доробок з цієї тематики в галузі державного управління, економіки, юриспруденції, географії, етнографії, історії України, певна кількість понять і визначень потребує доопрацювання та вдосконалення. Зокрема, ця теза стосується змістовного наповнення дефініції „державотворення”» [9]. Він також доводить, що на сьогоднішній день залишається недосконалою періодизація українського державотворення та державного управління. Науковець пропонує розглядати поняття «державотворення» не як напрям державного управління, а як «сучасний процес створення, розбудови та модернізації системи влади, або як такий, що мав місце в історичному минулому та охоплює взаємовідносини індивідів, спільнот, політичних інститутів щодо реалізації своїх інтересів у сфері влади» [9, с. 5].

В. М. Семенов визначає поступове зростання територіальної диференціації в економічному розвитку та соціальному забезпеченні громадян, якими характеризуються сучасні процеси державотворення. До того ж вони ускладнюються суттєвими регіональними відмінностями менталітету, різними поглядами на мовне питання, оцінювання вітчизняної історії, ставлення до внутрішньої і зовнішньої політики, що може призвести до поділу країни на дві частини – Західну та Східну, з полярними поглядами населення на перспективи та шляхи вітчизняного державотворення. Регіональна поляризація сучасної України може мати негативні

наслідки для процесу сучасного українського державотворення у вигляді виникнення сепаратистських тенденцій у регіонах країни. Науковець пропонує подолати негативні наслідки регіональної поляризації за допомогою подальшого вдосконалення професійного рівня національної політичної та управлінської еліти, яка повинна подати приклад поведінки всім соціальним групам та сприяти зростанню політичної культури населення, що є одним із пріоритетних завдань державної влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів на сучасному етапі українського державного будівництва.

Погоджуючись із дослідником, вважаємо небезпечним покладання вирішення таких важливих питань на політичну й управлінську еліту, яка сформувалася в перші роки незалежності й порушила природність кар'єрного зростання за системною ієрархією, маючи для цього всі важелі у своїй компетенції. Перетворення на так звану поплавкову еліту обумовило постійну кадрову плинність. Тобто персони у складі управлінської еліти не змінюються. Вони лише міняють посади, при цьому не вдосконалюючись і не набуваючи професійності, проте набуваючи універсальних характеристик «управлінця».

Харківська дослідниця Ю. В. Конотопцева важливим визначає чинник унікального впливу державно-управлінської еліти на процес державотворення [5]. Науковець тлумачить поняття «державно-управлінська еліта» як «сукупність громадян, що займають керівні посади в державних установах та володіють повноваженнями, достатніми для прийняття відповідальних управлінських рішень, та які впливають на функціонування і розвиток держави як складної соціально-економічної та політико-правової системи» [5, с. 6]. Ю. В. Конотопцева виділяє існуючу еліту, екс-еліту та «поплавкову еліту», яка формується як певна каста, члени якої, змінюючи посади, постійно залишаються у складі управлінської еліти, не підвищуючи якості роботи, не самовдосконалюючись і порушуючи природний процес зміни еліт. Вона називає такі основні етапи циркуляції еліти: виокремлення активної частини суспільства; саме створення еліти з найкращих і успішніших; вступ до закритої частини державно-управлінської еліти або втрата статусу і повернення до інших видів діяльності, залишаючись кадровим потенціалом; циркулювання в межах своєї групи. Дотримання правил природної циркуляції є головною умовою утворення якісної, здатної для результативної діяльності управлінської еліти. Критеріями оцінювання результативності діяльності державно-управлінської еліти науковець вважає: забезпечення громадян самостійними джерелами доходів, увага до проблем непрацездатних громадян, соціально-економічна привабливість держави [5].

На нашу думку, країна стає економічно привабливою за умови мінімального втручання державної влади до самостійних джерел доходів, при лібералізації економіки, а підвищення соціальних стандартів для населення покладає на економіку додаткові тягарі. Отже, одночасне прагнення управлінської еліти до результатів, визначених Ю. В. Конотопцевою, може призвести до популістських рішень, погіршення умов життя суспільства в цілому чи окремої його частини. У той самий час зміна правил процесу формування еліти з існуючого на природний, який може забезпечити доступ до управління державою найкращих та найуспішніших, тільки в компетенції тієї самої «поплавкової еліти». За таких умов запропонована циркуляція не має майбутнього.

Важливим чинником державотворення в Україні К. В. Плоский вважає молодіжний громадський рух [8]. У широкому розумінні науковець ототожнює його з «новим соціальним рухом», у вузькому – розглядає як сукупність молодіжних об'єднань, які виконують такі функції: гуманітарну, навчальну, комунікативну, ціннісно-орієнтаційну, інтеграційну, статусну, соціального виробництва, суспільно-

відтворювальну. К. В. Плоский визначив, що формування цілісної концепції молодіжної політики є одним із чинників активізації участі молодіжного руху в державотворчих процесах. Ця політика характеризується певними особливостями, зумовленими потребою запровадження діалогу поколінь, їх творчої взаємодії. Однією з основних функцій молодіжної політики є широке залучення нового покоління українських громадян у процеси державотворення [8]. Не можемо погодитися з пропозицією дослідника щодо виокремлення як пріоритетної серед соціальних проблем підтримку молодіжної політики органами державної влади та місцевого самоврядування. Занепокоєння викликає те, що в разі фінансування з бюджету молодіжних об'єднань, контролювання їх напрямів розвитку, можемо отримати підконтрольні державі формування на кшталт піонерським. Якщо ж фінансувати і не втручатися в їх справи, можемо отримати об'єднання маргіналів, яких в особистих або політичних цілях будуть використовувати окремі політики чи олігархи.

На думку О. В. Бухтатого, змін потребують взаємовідносини органів державної влади та засобів масової інформації з метою поширення впливу на розвиток держави і суспільства в умовах демократичного державотворення та забезпечення вільного доступу населення до інформації. Органи державної влади не можуть залишатися осторонь проблемних питань розвитку інформаційної сфери, оскільки інформація є джерелом влади. Науковець зазначає, що особливістю механізмів впливу на засоби масової інформації в умовах демократичного державотворення «...є збалансування двох різновекторних інтересів – забезпечення гарантій незалежності мас-медіа та встановлення мінімального рівня державного втручання в їх діяльність» [2, с. 10]. Погоджуємось із вищезазначеним, адже демократизація державотворчих процесів значною мірою залежить від інформаційної сфери, на формування якої безпосередньо впливає державна інформаційна політика.

У несформованості громадянського суспільства в Україні, беззахисності громадян перед тиском держави щодо відстоювання власних інтересів вбачає небезпеку реставрації авторитарних методів управління в державі О. М. Крутій, на противагу цьому пропонуючи дієві засоби вдосконалення механізмів діалогової взаємодії органів влади та громадськості задля посилення демократичних основ у державному управлінні [6]. Наявність громадянського суспільства є сутнісною ознакою демократичного державного устрою, серед системних характеристик якого можна виокремити діалог влади та громадськості. Науковець виділяє два узагальнені типи механізму діалогової взаємодії – організаційно-правовий та соціально-психологічний. Трансформація системи державного управління з удосконаленням організаційно-правових її елементів у поєднанні із соціально-психологічним механізмом здатна забезпечити процесуальну сторону ведення соціального діалогу та сприяти перетворенню існуючої структури й методології державного управління на засадах демократизації.

Діалогові форми державного управління реалізуються за допомогою впровадження нових моделей управлінської діяльності, адекватних форм соціального партнерства та взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування. Дослідник для забезпечення успішної взаємодії влади та громадськості пропонує переглянути функції Національної тристоронньої соціально-економічної ради на центральному рівні та дорадчо-консультативних і громадських рад при місцевих радах та адміністраціях на регіональному рівні. Після цього на їх базі слід створити окремі регіональні соціально-економічні ради, які б складались із представників влади та громадськості на принципах рівноцінності, обов'язкової участі та постійного функціонування, що забезпечить дієву діалогову взаємодію – необхідну умову для

демократизації життя суспільства, побудови громадянського суспільства і правової держави [6].

Погоджуючись із дослідником щодо необхідності діалогової взаємодії влади і суспільства, акцентуємо увагу на тому, що новостворені ради будуть так само неефективні, як і ради, на базі яких вони створені. Причинами цього є: не вказано елементи мотивації участі на постійній основі представників громадськості (чим громадяни, отримуючи кошти за перебування на постійній основі в радах чи комітетах, будуть відрізнятися від публічних службовців); не виокремлені конкретні предикати, завдяки яким буде встановлюватися принцип рівноцінності між представником громадськості і посадовою особою, за допомогою яких нормативно-правових актів буде оцінюватися діяльність чи бездіяльність представника громадськості, яка завдасть збитків країні чи місцевій громаді. Додаткової уваги потребує розробка механізмів, за допомогою яких рішення соціально-економічних рад будуть впливати на прийняття управлінського рішення органів державної влади та місцевого самоврядування.

У своєму дослідженні «Менталітет як чинник розвитку державотворення в Україні» О. Л. Терент'єва зазначає, що на процеси державотворення впливає національний менталітет, оскільки визначає поведінку нації в державотворчих процесах, а отже, без урахування ментальних особливостей неможливо побудувати демократичну та розвинуту державу, забезпечити ефективну взаємодію влади з громадянами, що відповідає б їхнім інтересам та потребам [11]. Науковець пропонує методи поступового переходу від ментального протистояння до національної єдності за допомогою скорочення ментально-ціннісних розбіжностей у населення різних регіонів України.

На думку О. Л. Терент'євої, «...змінити менталітет управлінської еліти можна шляхом цілеспрямованого формування сучасної організаційної культури органів державної влади, оскільки риси, функції та прояви менталітету та організаційної культури дещо збігаються» [11, с. 12]. Погоджуємося з тим, що запропонована зміна організаційної культури може сприяти зміні менталітету співробітників органів влади, що зумовить розробку нової моделі державного управління. У той самий час запропонована дослідником нова модель державного управління – синтетична, яка буде поєднувати в собі три моделі: бюрократичну, менеджерию і належного врядування, – відповідатиме ментальним особливостям українців та збільшить можливість участі громадян у державному управлінні [11, с. 15], по суті, може не відповідати ментальним особливостям досить великої частини громадян України – неетнічних українців. Вона може призвести до націократії, перекошу гуманітарної політики, національної дискримінації і як наслідок – до розколу суспільства, регіональної поляризації.

Ураховуючи особливості державотворчих процесів в умовах демократичних перетворень, обумовлених суперечливим і неоднозначним характером суспільно-політичного розвитку на стадії переходу від тоталітаризму до демократії, Р. В. Козенко важливим чинником демократизації державотворчих процесів в Україні визначає політичну модернізацію системи держави та державного управління і визначає її як «процес розвитку системи державного управління в напрямі від традиційного управління до сучасних суспільно-управлінських відносин, що включають створення представницьких органів влади, розподіл влади між гілками влади, введення інституту виборів, зміну системи суспільних цінностей, широку участь громадян у процесах управління державним і місцевим розвитком та перехід державного управління від адміністративно-командної філософії до ідеології партнерства й надання суспільству управлінських послуг» [4, с. 13].

Дослідник визначає необхідні передумови та ознаки демократичної модернізації суспільно-політичного життя в посткомуністичних країнах:

- делегітимізація тоталітаризму й авторитаризму та масова підтримка демократичного шляху суспільних перетворень;
- утвердження на рівні політичної свідомості ставлення до демократії як до безальтернативної мети суспільного розвитку;
- закріплення в законодавчому полі демократичних прав і свобод людини та їх конституційних гарантій, становлення середнього класу як основи стабільності держави;
- чітка ідентифікація демократії з ринковою економікою, інститутом приватної власності, свободою підприємницької діяльності, структурами громадянського суспільства;
- міжнародна підтримка ліберально-демократичних перетворень в економічній і політичній сферах.

Науковець вважає майже неможливою демократизацію країни без досягнення національної єдності. Тому зародження нової політичної еліти, інституціоналізація базових демократичних процедур супроводжується наростанням поляризації суспільства, загрозою дезінтеграції за регіональною та культурно-цивілізаційною ознакою. Р. В. Козенко пропонує для демократичної модернізації в Україні «етатистську модель політичної модернізації, яка припускає посилення адміністративного контролю за дотриманням соціальних прав громадянина і соціальних гарантій, жорстке припинення дій, спрямованих на підрив громадянського порядку, певне обмеження свобод і прав людини» [4, с. 15]. Не можемо із цим погодитись, адже запропоноване дослідником збільшення обмежень прав і свобод громадянина не відповідає демократичному шляху по суті, а досягнення національної єдності за допомогою адміністративного тиску може призвести до етнопонаціональних конфліктів, а також відхилення від євроінтеграційних процесів, стандартів ЄС, втрати міжнародної підтримки демократичних перетворень в Україні.

У своєму дослідженні «Гене́за державотворчих конструктів системи місцевого самоврядування» В. В. Заблоцький визначає, що реформування системи місцевого самоврядування, як системи публічного управління, найбільш наближеної до людини в ціннісному, територіальному та процесуальному плані, системи, що має потенціал постати провідним інститутом національної ідентифікації та консолідації, виходить на передній план державотворення. Науковець характеризує сучасний стан системи місцевого самоврядування в Україні як кризовий і визначає основні проблеми її розвитку: «дублювання повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування в сільській місцевості, низька якість послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні, деградація сільських територій і надмірне навантаження на державний бюджет через необхідність фінансування діяльності органів самоврядування, низька кваліфікація та професійна підготовка посадових осіб органів місцевого самоврядування» [3, с. 33].

Система місцевого самоврядування, як наголошує В. В. Заблоцький, найбільше потребує оптимізації своєї структури, запровадження нових форм і методів діяльності і пропонує модель оптимізації системи публічного управління, яка передбачає перенесення центру ваги державотворчих процесів з держави на місцевий рівень, виокремлює конструкти конституційності, демократії, субсидіарності, невід'ємних прав людини, наближення влади до народу, фінансової спроможності та бюджетного вирівнювання Європейської хартії місцевого самоврядування з пропозицією механізмів їх імплементації в сучасних реаліях [3]. У цілому погоджуючись із вищезазначеним, пропонуємо звернути увагу на таке. По-перше, децентралізація, імплементуючи деякі принципи субсидіарності, передаючи повноваження з центральних органів влади до місцевих, не наближає владу до народу



– адже влада є влада незалежно від рівня. По-друге, збільшуючи фінансову спроможність місцевих органів влади, держава також підвищує їх фінансові зобов'язання перед місцевими громадами, іноді кореляційно не виражені між собою. По-третє, завдяки існуючій виборчій системі владу на місцях отримують не професійні керівники, спеціалізація яких підходить під продуктивні сили, характерні для даної місцевості, а популісти. По-четверте, незважаючи на значну активізацію суспільства важелі впливу місцевих громад, їх бажання брати участь у прийнятті управлінських рішень залишаються на рівні дотрансформаційних перетворень у державі. По-п'яте, місцеві органи влади незалежно від рівня повинні володіти методологією регуляції фінансових, правових і подібних відносин, підпорядкованих їм громад з державою.

В. О. Філіпчук у дослідженні «Європейська інтеграція як засіб державотворення в Україні» визначає державотворення як сукупність теоретично обґрунтованих ідей і поглядів, які відображають ставлення до існуючого суспільного ладу, системи державного устрою, їх можливих змін, що сприймаються співгромадянами конкретного суспільства та утвореними ними соціальними прошарками і групами як правильні й потрібні, як комплексний довготривалий процес, спрямований на утворення держави, що включає культурні, політичні, міфологічні, релігійні та інші чинники, які тісно взаємодіють, підтримують та розвивають між собою різноманітні відносини, виробляють спільні цілі, орієнтуються на усталені цінності і традиції, застосовують певні стимули та намагаються дотримуватися балансу інтересів тощо. «Викликами сучасних реалій українського державотворення є: збереження закритого характеру суспільних інституцій; неефективна соціально-економічна модель; регрес економічного та науково-інноваційного потенціалу; слабкість громадянського суспільства та внутрішньодержавних горизонтальних інтеграційних зв'язків тощо» [12, с. 13], з чим цілком і погоджуємось.

Серед засобів демократизації систем державного управління європейських країн у процесі державотворення дослідник виокремлює такі: політика примирення й управління конфліктами. Розв'язання проблеми терпимості/нетерпимості, міжнаціональних конфліктів, усунення суперечностей між народами досягається шляхом гармонізації, а не уніфікації історичної пам'яті, мета якої – осмислювати умови співіснування різних досвідів. Процес примирення має здійснюватися в умовах політичного та управлінського супроводження, яке повинно мати нормативно-заохочувальний характер. Також важливим для сучасних державотворчих процесів науковець вважає вплив (пасивний або активний) ЄС на Україну як на країну-кандидата на вступ до ЄС, який стимулює розвиток демократичних засад діяльності всіх інститутів держави, що сприяє формуванню дієвого громадянського суспільства, яке завдяки вільному поширенню інформації та обміну нею має змогу бути активним контролером та конструктивним критиком дій системи державного управління.

Науковець визначає чіткий взаємозв'язок між процесом європейської інтеграції, яка можлива лише за умови спроможності державного управління діяти результативно, та реформуванням державного управління, для якого вона водночас є стимулом підвищення ефективності. В. О. Філіпчук пропонує підходи до реалізації державотворчого потенціалу європейської інтеграції України, а саме: належне законодавче та нормативне забезпечення євроінтеграції; використання євроінтеграційної ідеї для забезпечення національного консенсусу щодо стратегічних напрямів розвитку держави; реформування інституту державної служби як ключового елементу національної системи державного управління згідно з європейськими вимогами і стандартами; забезпечення належного рівня інституційної спроможності України у співробітництві з ЄС [12].

З огляду на вищезазначене можна виділити такі важливі чинники державотворення в Україні:

- обмеження правового простору державної влади як активне джерело інституційного розвитку державності й держави в умовах демократизації механізмів державного управління;

- досягнення перспективного стану держави шляхом трансформації як фазового переходу, який визначається якісним рівнем життя населення і зміною парадигми суспільного устрою на парадигму державного формування;

- подолання негативних наслідків регіональної поляризації за допомогою подальшого вдосконалення професійного рівня національної політичної та управлінської еліти, яка змогла б подати приклад поведінки для всіх інших соціальних груп;

- виокремлення активної частини суспільства, найкращих і найуспішніших, для створення здатної до результативної діяльності управлінської еліти;

- формування цілісної концепції молодіжної політики для активізації участі молодіжного руху в державотворчих процесах;

- зміни взаємовідносин органів державної влади та засобів масової інформації з метою поширення впливу останніх на розвиток держави та суспільства в умовах демократичного державотворення, зростання ролі органів державної влади в забезпеченні вільного доступу до інформації;

- урахування національного менталітету, здійснення поступового переходу від ментального протистояння до національної єдності за допомогою скорочення ментально-ціннісних розбіжностей у населення різних регіонів України;

- політична модернізація системи держави та державного управління як перехід державного управління від адміністративно-командної філософії до ідеології партнерства й надання суспільству управлінських послуг;

- оптимізація системи публічного врядування, яка передбачає перенесення центру ваги державотворчих процесів з центрального рівня управління на рівень місцевого самоврядування як найбільш наближеного до людини в ціннісному, територіальному та процесуальному плані.

Рушійною силою демократизації сучасних державотворчих процесів є:

- інститути громадянського суспільства, які шукають механізми суб'єкт-суб'єктної партнерської взаємодії з органами державної влади, а не апарат держслужбовців, які шукають механізми розширення зв'язків із громадськістю з метою залучення її до управління державою;

- організаційні принципи відносин «влада – суспільство», які зводяться до міри впливу суспільства на дії влади, а також до ступеня відповідальності влади перед суспільством;

- реалізація діалогових форм державного управління шляхом впровадження нових моделей управлінської діяльності, адекватних форм соціального партнерства та взаємодії громадськості з органами державної влади і місцевого самоврядування;

- вплив (пасивний або активний) ЄС на Україну як на країну-кандидата на вступ до ЄС, який стимулює розвиток демократичних засад діяльності всіх інститутів держави, що сприяє формуванню дієвого громадянського суспільства, яке завдяки вільному поширенню інформації та обміну нею має змогу бути активним контролером та конструктивним критиком дій системи державного управління.

Також можна зробити висновок, що науковці роблять акцент на фаховій підготовці управлінців і зміцненні політичної еліти, а також вагомій ролі в державотворенні і державному управлінні громадянського суспільства, характеризуючи його як соціально неактивне. Останні події в нашій країні свідчать про збільшення активності громадянського суспільства, його бажання брати участь

у владних рішеннях, проте відсутність навичок та культури громадської співучасті в їх виробленні надають цьому впливу агресивного ситуативного характеру. Це вказує на те, що доступні методи впливу на владу не є дієвими і не відповідають вимогам демократичного напрямку сучасного державотворення. Законодавчо встановлені засоби спілкування громадянина з владою обмежені, вони не враховують інтереси груп громадянського суспільства, які відрізняються один від одного своїм ставленням до влади, очікуванням від неї, розумінням процесів державотворення, на які впливають різний соціальний статус, освіта, менталітет тощо.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Бутирська Т. О.** Теоретико-методологічні засади державотворення в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Бутирська Т. О. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2009. – 36 с. [Butyrskaya T. O. Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavotvorennia v Ukraini : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Butyrskaya T. O. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – K., 2009. – 36 s.].
2. **Бухтатий О. Є.** Взаємовідносини органів державної влади та засобів масової інформації в умовах демократичного державотворення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Бухтатий О. Є. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2010. – 20 с. [Bukhtaty O. Ye. Vzaiemovidnosyny orhaniv derzhavnoi vlady ta zasobiv masovoi informatsii v umovakh demokratychnoho derzhavotvorennia : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Bukhtaty O. Ye. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – Kh., 2010. – 20 s.].
3. **Заблоцький В. В.** Генеза державотворчих конструктивів системи місцевого самоврядування : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / Заблоцький В. В. ; Клас. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2013. – 40 с. [Zablotskiy V. V. Heneza derzhavotvorchykh konstruktiv systemy mistsevoho samovriaduvannia : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.04 / Zablotskiy V. V. ; Klas. pryvat. un-t. – Zaporizhzhia, 2013. – 40 s.].
4. **Козенко Р. В.** Політична модернізація як чинник демократизації державотворчих процесів в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Козенко Р. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2012. – 20 с. [Kozenko R. V. Politychna modernizatsiia yak chynnyk demokratyzatsii derzhavotvorchykh protsesiv v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Kozenko R. V. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – Kh., 2012. – 20 s.].
5. **Конотопцева Ю. В.** Державно-управлінська еліта як чинник державотворення в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Конотопцева Ю. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2009. – 19 с. [Konotoptseva Yu. V. Derzhavno-upravlinska elita yak chynnyk derzhavotvorennia v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Konotoptseva Yu. V. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – Kh., 2009. – 19 s.].
6. **Крутій О. М.** Діалогова взаємодія органів влади та громадськості як умова демократизації державного управління : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Крутій О. М. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2010. – 36 с. [Krutii O. M. Dialohova vzaiemodiia orhaniv vlady ta hromadskosti yak umova demokratyzatsii derzhavnoho upravlinnia : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Krutii O. M. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – Kh., 2010. – 36 s.].
7. **Мартиненко В. М.** Демократизація механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Мартиненко В. М. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2005. – 38 с. [Martynenko V. M. Demokratyzatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia protsesamy suspilnykh transformatsii : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / Martynenko V. M. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – Kh., 2005. – 38 s.].
8. **Плоский К. В.** Молодіжний громадський рух як чинник державотворення в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Плоский К. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2009. – 20 с. [Ploskiy K. V. Molodizhnyi hromadskiy rukh yak

chynnyk derzhavotvorennia v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Ploskyi K. V. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – K., 2009. – 20 s.].

9. **Семенов В. М.** Регіональні особливості державотворення в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Семенов В. М. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – X., 2009. – 16 с. [Semenov V. M. Rehionalni osoblyvosti derzhavotvorennia v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Semenov V. M. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – Kh., 2009. – 16 s.].

10. **Стратегія** сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : [www.president.gov.ua/documents/18688.html](http://www.president.gov.ua/documents/18688.html) [Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina – 2020» : ukaz Prezzydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : [www.president.gov.ua/documents/18688.html](http://www.president.gov.ua/documents/18688.html)].

11. **Терент'єва О. Л.** Менталітет як чинник розвитку державотворення в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Терент'єва О. Л. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – X., 2010. – 18 с. [Terentieva O. L. Mentalitet yak chynnyk rozvytku derzhavotvorennia v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Terentieva O. L. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – Kh., 2010. – 18 s.].

12. **Філіпчук В. О.** Європейська інтеграція як засіб державотворення в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Філіпчук В. О. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – K., 2014. – 22 с. [Filipchuk V. O. Yevropeiska intehratsiia yak zasib derzhavotvorennia v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Filipchuk V. O. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – K., 2014. – 22 s.].

*Надійшла до редколегії 20.05.16*