

**Олександр Олійник,**  
кандидат історичних наук,  
докторант кафедри державного управління  
і менеджменту НАДУ

## **Врядування як основа суспільного розвитку України**

На основі аналізу поточної ситуації і певних тенденцій суспільного розвитку країни зроблено спробу показати потенціал застосування принципів врядування як єдино можливої демократичної системи управління суспільним розвитком, що покликана максимально сприяти розвитку громадянського суспільства.

*Ключові слова:* врядування, суспільний розвиток, демократія, влада, народ, держава, громадянське суспільство.

In this paper, by analyzing the current situation and certain trends of social development, an attempt to show the potential application of governance principles, as the only possible democratic system of social development, which will best promote the development of civil society.

*Key words:* governance, social development, democracy, government, people, government, civil society.

*Постановка проблеми.* Забезпечення процесів суспільного розвитку потребує використання власного історичного досвіду. Вікові традиції давньоруського віче та козацької ради яскраво ілюструють можливості самоврядної організації суспільства і гідні вивчення та використання в сучасній організації управління суспільним розвитком.

*Аналіз літератури.* Незадовільний стан справ у царині державного управління продовжує привертати до себе увагу вітчизняних науковців. Тільки за останні кілька років питанням розвитку врядування як одній з головних демократичних цінностей присвятили свої роботи В.Мартиненко, В.Князев, А.Колодій, Ю.Нужнова, Ю.Древаль та ін. В.Мартиненко в основу місцевої демократії і системи врядування покладає природно зумовлену структуризацію суспільства - на рівні окремої сім'ї, недостатній життєвий рівень якої є великою проблемою для України [1, с. 109]. Ю.Нужнова побудову системи врядування на

рівні країни бачить виключно як результат процесу системного формування та розвитку місцевої демократії [2]. Вони пропонують "принципово інший алгоритм розробки теорії врядування (не згори донизу, а знизу вгору) функціонування врядування" [3]. При формуванні концепції врядування В.Князєв не виходить за межі держави як основного політичного інституту суспільства і пропонує обмежитися суттєвими змінами форм та методів державно-управлінського впливу [4, с. 125]. А.Колодій наголошує на тому, що "саме демократичним режимам властивий наголос на суспільному саморегулюванні, тоді як недемократичні системи роблять акцент на наведенні порядку державою" [5, с. 23]. Ю.Древаль говорить про абсолютну неможливість прямого і швидкого переходу до демократичного суспільства, яке має ґрунтуватися "...на достатньо зрілих суспільних, політичних, правових та соціальних відносинах" [6].

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Тривале ігнорування засад і принципів самоврядної традиції фактично усунуло суспільство як потенційного носія влади від участі в управлінні суспільним розвитком. Це негативно позначилося на загальному процесі демократизації суспільних відносин і потребує розробки принципово нових підходів до створення сучасної ефективної системи управління суспільним розвитком.

*Мета дослідження.* Головною метою публікації є спроба показати потенціал застосування принципів врядування як можливого варіанта демократичної системи управління суспільним розвитком.

*Виклад основного матеріалу.* У процесі теоретичного осмислення проблем демократизації державного управління через широке запровадження врядування в управління суспільним розвитком сучасні дослідники окреслюють низку труднощів, пов'язаних з особливостями розвитку демократичних традицій в Україні. Насамперед називають перервність державницького процесу, що зумовлював занепад і розвиток традицій врядування [7]. Дійсно, національна традиція врядування зазнавала певних утисків з боку країн-сюзеренів, у складі яких перебували потенційні носії цієї традиції. Вона не мала належних умов для свого розвитку, а тому частково змінювалася та пристосовувалася до існуючих на той час форм

управління, але ніколи не зникала і не переривалася. Навпаки, в складних умовах боротьби за своє виживання ця традиція набувала додаткової міцності, і навіть в умовах бездержавності тривав розвиток та збагачення демократичної традиції. Відкинувши цезаропапізм Візантії, народ зберіг власну політичну систему, яка своїми демократичними принципами була близькою до стандартів європейського світу [8, с. 38].

Традиція врядування мала значний вплив на становлення і розвиток окремих державних інститутів країн союзерів. Зокрема, Московського царства / Російської імперії, в якій окремі елементи правових відносин простежуються від Руської Правди, через Служебник 1468 р., Литовські статuti, аж до кінця XIX - початку XX ст. [9, с. 635-636]. Крім того, не відомо, яких змін зазнала б ця традиція в разі утвердження в Україні самостійної монархічної державної традиції, яку намагалися започаткувати майже всі гетьмани, починаючи з Б.Хмельницького [10, с. 129].

Певної кореляції потребує і теза, яка зводить Афінську демократію V ст. до н. е. до сучасного поняття територіальної громади і, що це свідчить нібито про її місцевий характер. Таке порівняння і ототожнення видаються занадто поверховими та не зовсім коректними, адже Афіни як місто-поліс за тодішніми мірками було повноцінною державою з усіма відповідними атрибутами та інститутами, що ніяк не дозволяє назвати її територіальною громадою, адже Люксембург, Монако та Андорру ми такими не вважаємо. Логічно припустити, що демократія як форма управління суспільством виникла на етапі родоплемінних стосунків. До того ж демократія в рабовласницькій державі-полісі виглядає якось не повноцінно, через що сучасні дослідники мають до неї певні застереження [3, с. 5].

Україна має власні історичні джерела, що дають змогу розвивати теорію демократії як складову загальноєвропейської традиції. Ряд стародавніх істориків зазначав, що слов'яни не управляються однією людиною, а здавна живуть у народоправстві і що найважливіші справи слов'янські племена вирішували колективно [11, с. 18]. У суто українських реаліях демократія як цілком автохтонне явище стоїть до сьогодні набагато ближче ніж епоха еллінізму. Спостерігати за її реалізацією у врядуванні Запорозьких Вольностей ми можемо з

кінця XV і майже до кінця XVIII ст. За своїм значенням таке тривале існування демократичних традицій врядування порівнянне хіба що з магдебурзьким правом. Хоча щодо позитивних впливів останнього на аналогічні самоврядні традиції українських міст відомі дослідники висловили певні сумніви [12, с. 117]. Тут також слід ураховувати певні обставини, за яких формувалася і розвивалася традиція врядування на Запорозжжі, яке також не являло собою територіальної громади в її класичному розумінні [13, с. 41-43]. Попри наявність спільних рис у суспільному устрої елліністичної Греції та козацької України, навряд чи можливо простежити між ними прямий зв'язок розвитку, становлення та запозичення демократичної традиції врядування. Розуміючи це, І.Котляревський створював свою "Енеїду" саме як поетичний фарс на поєднанні грецької міфології з національною козацькою історією.

При уважному аналізі досягнень цього державного утворення на перше місце слід поставити саме врядування, і саме як систему, а не спосіб управління. Його традиційно демократичні засади стали запорукою успіхів у всіх ключових галузях життєдіяльності запорозької спільноти: у військовій справі система підготовки продукувала універсальних воїнів-професіоналів; у соціальній політиці інститут "батьківства" і "побратимства" реально гарантував усі можливі права і свободи, а у виробничій галузі система господарювання запорозців вважається прототипом сучасного фермерства. Врядування саме як система управління цієї спільноти забезпечувало успішне виконання нею функцій захисту природних прав і свобод не тільки членів січового товариства, а й усіх його підданих, що перебували на території Запорозьких Вольностей. Існуюча на Запорозжжі система управління була потенційно націлена не тільки на захист всього українського народу, а і на забезпечення невинних колонізаційних процесів. Тобто врядування сприяло не тільки виконанню оборонної і захисної функції, а й забезпечувало розширення життєвого простору нації, що активно формувалася. Одним словом, протягом кількох сотень років традиції врядування надійно забезпечували пасіонаризм руської/української спільноти, а перманентна боротьба козацтва за так звані "старовинні права та вольності" була своєрідною національною ідеєю.

Слід зважати і на те, що феномен української національної ідеї тісно пов'язаний із процесами державотворення і вважається стрижнем української цивілізації, оскільки нація явище більш довговічне, ніж держава і може мати своє минуле та майбутнє за межами держави. А тому "...національна ідея, інтегруючи цінності орієнтації українського народу протягом століть, відображає його корені - його національну суть і водночас має бути націленою в його майбутнє" [14, с. 198]. Відображаючи пошук своїх прагнень та бажань, свого історичного "я", національна ідея несе в собі і традиційну сутність врядування з усіма його ціннісними поняттями, серед яких воля, рівність і справедливість складають основу демократії.

Вивчення власного історичного досвіду управління суспільним розвитком дає змогу поставити на перше місце серед існуючих проблем сьогодення відсутність дієвого врядування на рівні місцевих громад. Адже саме на рівні громад концентруються всі можливі проблеми суспільних відносин. Будь-які дії в цьому напрямі з боку самих громад слід всіляко підтримувати і не боятися примарних загроз сепаратизму, адже демократичні цінності покликані вивищувати передусім саме людину. Саме людині, сім'ї, громаді, сумі цих громад - суспільству, демократія має забезпечити вільний розвиток. І тут на перше місце виходить готовність самого українського суспільства піднятися до вищого рівня свідомості і відповідальності для подальшого суспільного розвитку.

Вирахувати самоорганізовуючий потенціал суспільства наразі не можливо, але і недооцінювати та ігнорувати його також не можна. У цьому плані всі розмови навколо політичної незрілості, аморфності, безвідповідальності суспільства видаються дещо спекулятивними, оскільки ведуться з позицій держави і здебільшого її ж представниками. Тому з окресленого переліку проблемних питань щодо подальшої імплементації демократичних принципів управління на першому місці стоять проблеми суб'єктивного характеру, на подолання яких піде немало часу.

Врядування як таке є своєрідним лакмусовим папірцем демократії, мірилом її стійкості і повноцінності. Бути не демократичною в сучасній Європі і прагнути інтегруватися в євроструктури не можливо. Але всі постанови та укази, які

виходили з-під пера українських очільників щодо демократизації процесів управління, виглядають деклараціями про наміри, оскільки жоден з цих документів не був практично реалізованим. Більше того, окремі їх положення не несуть в собі потенціалу дії і не визначають проміжної чи кінцевої мети, а є лише констатацією бажаного. Така політика держави щодо реального впровадження врядування ще раз доводить недемократичність політичного устрою України і небажання її владних структур створювати необхідні умови для розвитку громадянського суспільства.

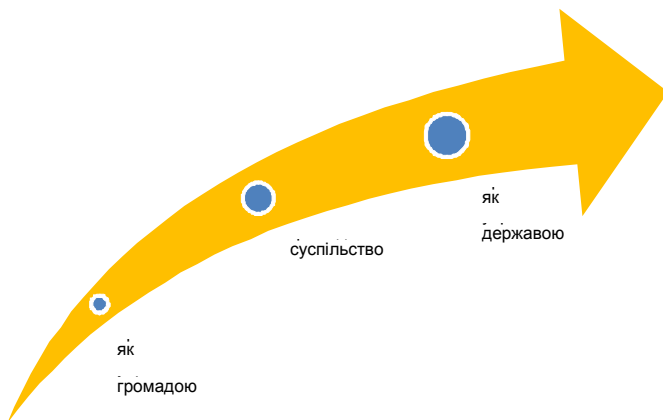
Недемократична держава не може ратувати за врядування, оскільки воно значно скорочує поле впливів цієї держави на процеси суспільного розвитку і усуває її від багатьох важелів управління. Зважаючи на те, що моделювання чи конструювання оптимальної моделі врядування не є основною метою даної публікації, обмежимося лише констатацією основних ознак цієї моделі. Для цього достатньо звернутися до власного історичного минулого, в якому громада з її інтересами стояла вище існуючих тоді понять "влада" та "держава". Саме вона на своїх зборах (давньоруське віче чи козацька рада) визначала особу свого очільника з його найближчими помічниками, наділяла їх певними повноваженнями (владою), укладала з ними відповідні угоди, скріплені взаємними присягами, контролювала виконання цих угод і могла позбавити влади будь-кого зі своїх очільників. Отже, основними ознаками цієї моделі слід вважати: наявність колегіального органу, участь у його роботі оптимальної кількості членів громади, рівність прав, конкурентно-змагальний принцип виборів, право контролю і відкликання. Тому врядування несе в собі базовий арсенал демократичних цінностей, які покликані принести в державні структури свої ключові і традиційні засади: справедливість, рівність, відкритість.

Значно складніше накреслити оптимальну схему впровадження врядування в модерну державну парадигму. Тут головне усвідомлювати те, що першооснова влади - врядування, має впливати на похідне - державу. Причому цей вплив має бути досить потужним, аби докорінно змінити саму сутність нинішньої Української держави. Однією з перших ознак цих змін має стати встановлення діалогу між суспільством та владою. Важливо підкреслити саме таку послідовність комунікації,

оскільки ініціатива суспільства до встановлення діалогу з владою може свідчити про кінець їх відособленого існування та про відповідний рівень зрілості самого суспільства. При цьому влада просто змушена буде активізувати свою діяльність у відповідному напрямі і стати партнером суспільства у справі подальшого розвитку суспільних відносин в істинно демократичному руслі [15, с. 4].

Тільки врядування здатне реально демократизувати державні інститути, а саму державу спонукати до створення необхідних та достатніх умов для розвитку громадянського суспільства. Лише тоді уявне коло: врядування, з його природними демократичними засадами як спосіб управління - держава, яка завдяки його широкому впровадженню створює сприятливі умови розвитку, - громадянське суспільство, яке піднімає врядування до рівня системи управління, замкнеться на вищому рівні спіралі суспільного розвитку. Схематично це виглядає приблизно так: врядування як спосіб управління - держава - громадянське суспільство - врядування як система управління суспільним розвитком (див. рисунок).

У результаті застосування таких підходів мають відбутися якісні зміни у функції самої держави, яка стане слугою суспільства, його партнером, а не його упорядником. Державні інститути надають послуги та обслуговують інтереси суспільства як суми громад. Органи врядування – різнорівневі ради надають цим інститутам необхідні для цього повноваження та контролюють через відповідні форми звітування якість виконання цих повноважень. Власне в цьому і полягає концепція сучасного врядування.



### ***Трансформаційний рух врядування від способу управління місцевою громадою до системи управління державою***

Але така проста теоретична конструкція для свого втілення потребує певного організуючого начала. І локомотивом цих процесів має стати виключно саме суспільство. Таке твердження ґрунтується на тому, що це його безпосередня конституційна функція, адже народ є носієм влади. До того ж усі гілки влади є продуктом існуючої політичної системи, яка потенційно не може бути зацікавленою в обмеженні своїх впливів на подальший суспільний розвиток.

Твердження сучасних дослідників, що теорію демократичного врядування в принципі не можливо розробити на історичній світовій практиці державотворення і моделях авторитарного державного будівництва, видаються цілком слушними [3, с. 7]. Сформульована ними суть нового погляду на стару проблему розвитку врядування полягає в тому, що демократична держава ХХІ ст. має формуватися і розвиватися за принципово новим алгоритмом, який спирається не на інституційні нормативно-правові засади штучно створеної системи суб'єкт-об'єктного впливу держави на суспільство, а на засади природно зумовленої самоорганізації людей інститути сім'ї, територіальної громади і місцевого врядування. Усі інші утворення є штучними, нездатними до саморозвитку, такими, що завжди потребуватимуть зовнішньої підтримки [3, с. 8]. Єдиною самодостатньою силою є сам народ зі своєю природною



здатністю самоорганізовуватися. Він є єдиною легітимною силою, здатною оптимізувати діяльність держави, спонукаючи її до певних заходів з її оздоровлення і повернення собі на службу.

*Висновки.* Криза існуючої моделі державного управління є очевидною, а відсутність бачення нових перспектив розвитку України на інших, відмінних від нинішніх засад створює ситуацію, за якої процеси суспільного розвитку починають свій зворотний регресивний рух. Вихід із цієї своєрідної "патової ситуації" суспільного розвитку є цілком очевидним - повністю переформатувати інститути влади через максимально широке застосування врядування, яке здатне реально демократизувати державні інститути, а саму державу спонукати до створення необхідних та достатніх умов для розвитку громадянського суспільства.

Піднесення врядування з його природними демократичними засадами як способу управління громадами через розвиток громадянського суспільства до рівня системи управління державою як сумою цих громад здатне демократизувати та пожвавити суспільний розвиток в Україні. Іншого способу повернення людини в центр суспільного розвитку, крім як через громаду, засобами врядування не існує. Громада як складова суспільства та потенційний носій влади є єдиною реальною силою, здатною радикально змінити стан справ і повернути собі можливість розв'язувати свої проблеми без будь-яких політичних посередників.

Концепція врядування як потенційно домінантної системи управління суспільним розвитком полягає в тому, що його засади і принципи повинні лягти в основу регулювання взаємовідносин сучасного соціуму. Врядування має стати своєрідним локомотивом суспільного розвитку і міцно увійти в усі сфери суспільного життя країни через формування представницьких органів влади пропорційно від кожної місцевої та територіальної громади. Самоорганізуючий потенціал суспільства у вигляді врядування помножений на сучасні засоби комунікації мають стати основою суспільного розвитку на шляху до громадянського суспільства як наступного періоду його організації. За такої уявної схеми розвитку взаємовідносин побудова вертикальних зв'язків має поступитися побудові горизонтальних зв'язків, де

функції упорядкування і організації належатимуть не державі, а громаді.

*Перспективні напрями подальших досліджень.* Консолідовані зусилля провідних науковців у різних галузях знань мають бути спрямованими на термінову розробку сучасної моделі управління суспільним розвитком. Її першоосновою має стати розробка стратегії впровадження реального врядування на рівні місцевих громад.

#### **Список використаних джерел**

1. *Мартиненко В. М.* Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави : монографія / В. М. Мартиненко. - Х. : Константа, 2004. 225 с.

2. *Нужнова Ю. А.* Інноваційний підхід до формування природно зумовленої моделі демократичного врядування в країні [Електронний ресурс] / Ю. А. Нужнова. - Режим доступу : <http://195.5.41.214/e-book/db/2010-1/doc/4/04.pdf>

3. *Мартиненко В. М.* Демократичне врядування: від практики до теорії чи від теорії до практики? [Електронний ресурс] / В. М. Мартиненко, Ю. А. Нужнова. - Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu/2009\\_1/doc/1/03.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_1/doc/1/03.pdf)

4. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія / авт. кол. : В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська ; за заг. ред. В. М. Князева. - К. : НАДУ, 2010. - 220 с.

5. *Колодій А. Ф.* Поняття і концепції демократичного врядування як напрямку політичних та управлінських досліджень [Електронний ресурс] / А. Ф. Колодій. - Режим доступу : [http://politicalstudies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009\\_LRIDU-conf\\_Plenarne1.pdf](http://politicalstudies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf)

6. *Древаль Ю. Д.* До питання про теорію переходу від авторитаризму до демократії [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль. - Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu/2008\\_2/doc/1/05.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2008_2/doc/1/05.pdf)

7. *Пірен М.* Демократичні традиції в Україні та здійснення соціально-економічних реформ (соціо-психологічний аналіз) [Електронний ресурс] / Марія Пірен // Український центр

політичного менеджменту. - Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=6&c=19>

8. *Стьопін А.* Українське суспільство і проблеми консенсусної демократії / А. Стьопін // Політ. менеджмент. - 2008. - № 5. - С. 36-48.

9. Енциклопедія Українознавства : в 6 т. Словникова частина (II) / голов. ред. В. Кубійович ; Наук. т-во ім. Т. Г. Шевченка у Львові. Репринтне відтворення видання 1955-1984 років. - Львів : НТШ, 1993. - Т. 4. - 1303 с.

10. *Липинський В.* Україна на переломі / В'ячеслав Липинський. - К. : Дніпро, 1997. - 304 с.

11. *Дмитренко Ю. М.* Українська правосвідомість княжої доби: республіканська чи монархічна? / Ю. М. Дмитренко // Держава і право. - 2006. - Вип. 32. - С. 13-22.

12. *Падох Я.* Міські суди на Україні-Гетьманщині після 1648 р. В 300-ліття Хмельниччини (1648-1948) : зб. / Ярослав Падох ; за ред. Бориса Крупницького. - Мюнхен : Заграва, 1948. Т. CLVI. - 123 с.

13. Територіальна громада. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.

14. *Білинська М. М.* Національна ідея та національна ідентичність в контексті державного управління в умовах глобалізаційних процесів / М. М. Білинська, М. А. Малюська // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю : у 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. - 572 с.

15. *Радченко О. В.* Філософія партнерського діалогу влади з народом як механізм імплементації демократичної політичної культури [Електронний ресурс] / О. В. Радченко. - Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2009-1/doc\\_pdf/Radchenko\\_OV.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2009-1/doc_pdf/Radchenko_OV.pdf)