

10. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) : рішення Конституційного Суду України № 19-рп/2004 від 01.12.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 49. – Ст. 3220.

11. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122–126.

УДК 366

ТОПЧІЙ В.В.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Статтю присвячено комплексній характеристиці сучасного стану державного будівництва в Україні. Сутність питання, яке суспільство, яку державу ми розбудовуємо, полягає у розвитку ідеології державного будівництва, тобто визначенні об'єктивних чинників забезпечення життєздатності суспільства і пристосуванні суспільної організації, державних інститутів до їхньої дії.

Ключові слова: держава, державне будівництво, суспільство, особа, суспільні організації, державні інститути.

Статья посвящена комплексной характеристике современного состояния государственного строительства в Украине. Суть вопроса, какое общество, какое государство мы строим, заключается в развитии идеологии государственного строительства, то есть определении объективных факторов обеспечения жизнеспособности общества и приспособлении общественной организации, государственных институтов к их действию.

Ключевые слова: государство, государственное строительство, общество, личность, общественные организации, государственные институты.

This article is dedicated to the overall characterization of the current state of nation-building in Ukraine. The author studied that society that we are building a state, is the ideology of nation-building, that is the definition of objective factors the sustainability of society and the adaptation of public organizations, state institutions for their actions.

Key words: state, nation building, society, individual, social organizations, public institutions.

Вступ. Розвиток і модернізація України вимагає подальшого становлення державності, демократичних засад управління суспільством, формування та модернізації суспільно-політичних і соціально-економічних інститутів, сучасної організації публічної влади й управління.

Майбутнє за суспільствами, соціальні відносини в яких склалися природно, у результаті вільної самореалізації чотирьох основних підвалин суспільства – особи, сім'ї, етнічної і трудової спільноти, діють у режимі мирного співіснування і злагоди всіх соціальних верств.

Постановка завдання. Сутність питання, яке суспільство, яку державу ми розбудовуємо, полягає у розвитку ідеології державного будівництва, тобто визначенні об'єктивних факторів

© ТОПЧІЙ В.В. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, в.о. директора Навчально-наукового інституту права (Університет державної фіскальної служби України)

забезпечення життєздатності суспільства і пристосуванні суспільної організації, державних інститутів до їхньої дії.

Результати дослідження. Ідеологія державного будівництва має надати світоглядні і політичні орієнтири для розбудови суспільних відносин, економічної, політичної, соціальної та культурної сфер суспільства, створення конкурентоспроможного суспільства та міцної, економічно сильної, захищеної держави на засадах консолідації суспільства.

Важливим є удосконалення основних засад ідеології державного будівництва, що повинна мати загальноцивілізаційний характер і не зводиться до вузького розуміння ідеології як вираження, обґрунтування і захисту інтересів окремих класів чи соціальних груп. Вона охоплює такі основні складники, як ідеології формування громадянина суспільства і держави, цивілізованої держави; розбудови економічної, політичної, соціальної і культурної сфер, запровадження сучасної моделі управління суспільством – публічного управління.

Ідеологія громадянина суспільства і держави має забезпечити формування та забезпечення умов гармонійного розвитку інтелектуальної, емоційної, вольової і фізичної сфер особи, відповідальної за розвиток людської спільноти, суспільства, здатної до творчої самореалізації. Такій людині мають бути притаманні культ праці і професіоналізму; суспільна свідомість; патріотизм; правова культура і правосвідомість; відповідальне ставлення до гідності людини, свобод, прав і обов'язків; культ матері і сім'ї; психологія активності і громадянської злагоди; культура міжлюдських відносин. Чільне місце займає цілеспрямоване формування інтелектуальної еліти суспільства, нації та держави як провідної сили прогресу суспільства.

Ідеологія цивілізованої держави – це загальний орієнтир на світовий цивілізаційний розвиток, стратегії життєдіяльності і розвитку, які мають на меті суспільне благо.

Єдиним ефективним відгуком на глобалізаційний виклик сучасного світу є цілеспрямоване формування економічної ідеології та легітимної економічної культури соціуму.

Економічна ідеологія як система економічних цінностей та завдань є системоутворюючою ідеєю у суспільстві та формою соціальної самоідентифікації, адже саме ідеологія, зокрема економічна, дає людині і суспільству «образ змісту їхньої діяльності». Тому у визначенні економічної ідеології надзвичайно важливо враховувати її конструктивну роль та соціальну ефективність у процесі формування суспільних ідеалів, оскільки «настанови та цінності підтримуються економічними стимулами і спираються на них».

Легітимація економічної ідеології та адекватної їй стратегії соціально-економічного поступу нації відіграє основну роль у процесі модернізації суспільної системи [1, с. 73].

Необхідною умовою ефективного соціально-економічного розвитку суспільства видається модернізація економічної ідеології, адже загально визнано, що суспільство не може існувати, якщо в ньому не утверджуються цінності, які забезпечують спільні інтереси, співпрацю і взаємодопомогу між людьми.

Глобалізаційні тенденції сучасного світу вимагають формування такої легітимної соціально-економічної системи, яка сприяла б формуванню активного економічного світогляду. Тому економічна ідеологія як творче економічне знання є засобом реконструкції соціально-економічного ладу у напрямі нарощування власного соціально-економічного потенціалу та випереджального економічного розвитку [2].

Ідеологія розбудови культурної сфери полягає у максимальному сприянні розвитку особистості, всіх національностей і етнічних груп, що проживають в Україні; забезпеченні світського характеру розвитку суспільства, держави і освіти; утвердженні громадянської рівноправності віруючих усіх конфесій, невіруючих, атеїстів, забезпеченні свободи совісті, релігії, світогляду.

Питання подальшого розвитку державного будівництва пов'язане з ідеологією політичної сфери. Вона інтегрує систему поглядів та переконань, які використовуються для пояснення світу таким чином, щоб сформувати, встановити, спрямувати та виправдати певні форми і методи політичної діяльності; це система поглядів, яка знаходить своє відображення у політичних доктринах і впливає на розвиток суспільства, оскільки проникає в усі сфери людського життя і має колосальну об'єднувальну силу.

Змістом політичної сфери є насамперед політико-владні відносини народів, націй, соціальних груп, особистостей щодо завоювання, утримання, використання влади і впливу на владу. Це також діяльність, пов'язана з організацією державної, політичної влади, з визначенням її завдань та засобів, забезпеченням їхнього функціонування політичними і правовими нормами.

Політика покликана забезпечити умови, за яких створення і присвоєння суспільних цінностей, вироблених у матеріальній і духовній сферах, відповідало б інтересам тих чи інших соціальних груп; ця особливість політики відображена у визначеннях влади як інструменту розподілення цінностей у суспільстві.

На раціоналізацію відносин між людьми у цих сферах, а також більш раціональне використання суспільних цінностей спрямовані такі види державної політики, як економічна, воєнна, науково-технічна, соціальна, культурна, екологічна політика тощо.

Ідеологія розбудови соціальної сфери проявляється у соціалізації публічного управління та держави, спрямованості на утвердження таких рис відносин між соціальними групами, верствами, класами, містом і селом, регіонами, як партнерство, злагода, мирна взаємодія, взаємодопоміжка, упередження і несилове розв'язання конфліктів. Сутність ідеології соціальних відносин – забезпечення одночасно і динамізму, і стабільності, і зростаючої життєздатності суспільства і держави.

Розглянувши ідеологічне – телеологічне (цільове) – наповнення складників державного будівництва, варто визначити і спрямованість управління сучасною державою – управлінський складник державного будівництва.

Зберігаючи кращі особливості правової держави, повагу до людської думки, недоторканність людської особистості, держава останньої чверті ХІХ ст. бере на себе здійснення таких завдань добробуту, які непосильні окремому громадянину або громадським спілкам людей. Правова держава трансформується у культурну – державу добробуту людиноцентристського спрямування.

Об'єктивний процес природно-історичного розвитку суспільства, гарантії державного суверенітету, гідності людини, економічного добробуту, соціальної забезпеченості, порядку, миру і злагоди зумовлюють запровадження адаптованих до сучасних умов, визнаних і запроваджених в економічно розвинутих країнах моделей публічного управління.

Сучасна і перспективна держава сильна організаторською, культурно-просвітницькою діяльністю, стимулюванням позитивних і упередженням негативних процесів на основі наукового прогнозу. На основі цього виростає соціальна стабільність, економічний та оборонний потенціал.

Наші національні традиції, менталітет і потреби зумовлюють розвиток публічних – відкритих, за широкою участю населення – демократичних засад управління суспільством і державою, оскільки і в українській традиції завжди відчувались народовладні начала.

На складних перехідних етапах розвитку суспільства і держави загострюється потреба в ефективній системі управління суспільством і державою, адекватній цивілізаційному розвитку – солідаристичній цивілізації та консолідації суспільства.

Світовою практикою вироблена і реалізована ідеологія публічного управління – управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління. Тим самим «публічне управління... є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством» [3].

Об'єктивно нові реалії вимагають застосування нових підходів до управління суспільством: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень, на більш гнучкі; переходу від чітких бюрократичних процедур до таких, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Незмінним є те, що стрижневим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ.

Суб'єктом і одночасно об'єктом управління є колектив людей – громада: це громада села, селища, району, міста, країни, світове товариство, а також суб'єкти громадянського суспільства, зокрема недержавні (у тому числі об'єднані спільними інтересами) організації, професійні, конфесійні, корпоративні та інші об'єднання [4].

Публічне управління безпосередньо пов'язане з категорією публічної сфери, що являє собою громадський процес пошуку громадянами, їх об'єднаннями та групами своїх спільних інтересів і цілей, засобів їх досягнення, а також область їх практичних втілень у систему реальних громадських відносин і інститутів.

Публічна сфера покликана виконувати найважливіші функції [4], що забезпечують взаємодію влади, суспільства та економіки, а саме: визначення суспільних інтересів і цілей (що є призначенням публічної політики); легітимацію публічної політики та її трансформацію у державну (що є основною функцією законодавчої влади та органів місцевого самоврядування через прийняття відповідних законодавчих і нормативно-правових актів, у тому числі програмних); забезпечення досягнення суспільних інтересів і цілей (що є основною функцією центральних і місцевих органів виконавчої влади та виконавчих апаратів органів місцевого самоврядування); контроль, у тому числі й публічний, за станом справ у суспільстві, економіці, соціальній сфері (це і є судова влада та «четверта влада» – ЗМІ); просвіту громадян у публічній сфері, що є призначенням і має стати обов'язком громадських об'єднань як суб'єктів громадянського суспільства.

Ці функції призначені для забезпечення, підтримки та розширення участі суспільства та його суб'єктів у процесі управління справами суспільства, стимулювання пошуку таких управлінських рішень, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів з інтересами суспільства.

Стосовно сукупної суспільної системи публічна сфера охоплює політичну, економічну, соціальну, правову, духовну системи тощо. На неї також впливає геополітичне середовище та зовнішньоекономічні чинники.

Тим самим складається свого роду багатоманітна інфраструктура публічної сфери. Вона має чотири основних складники: по-перше, економічний (публічний сектор економіки, виробництво суспільних благ, система перерозподілу доходів для задоволення суспільних потреб тощо); по-друге, соціальний (охорона здоров'я, освіта, система соціального забезпечення (пенсійне забезпечення, зайнятість населення, соціальна підтримка молоді тощо), громадський транспорт і засоби комунікації, захист від злочинності і корупції, комунальне обслуговування, підтримка соціальної стабільності); по-третє, політичний (система публічного управління справами суспільства та недержавні самодіяльні об'єднання і асоціації громадян, суспільна мережа формування громадської думки); по-четверте, соціокультурний (інституції та інститути зберігання і відтворення духовних цінностей суспільства).

У такому розумінні публічна сфера продовжує формуватися в Україні і має повноцінно виконувати свої функції, залучати громадян до управління справами суспільства через формування та реалізацію публічної політики.

Запровадження системних закономірностей і законів публічного управління спрямоване на забезпечення загального блага, суспільних цінностей, інтересів і потреб; консолідацію громади та суспільства навколо бачення майбутнього громади та суспільства, національної ідеї тощо, а також забезпечення солідарності громад і суспільства та держави у визначенні цінностей і цілей розвитку суспільства і шляхів їх досягнення, збереження тощо; цілісності управлінського процесу від ідентифікації інтересу та/чи потреби особи до оцінки результату [4].

Сьогодні у більшості розвинених країн, в яких відбулася трансформація державного управління і публічного адміністрування, спостерігається тенденція переходу до набагато сучаснішої моделі публічного управління, яку в широкому сенсі Всесвітній Банк визначає як New Public Management («нове публічне управління», «новий публічний менеджмент») [5].

В основі цієї моделі лежить запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються в бізнесі та некомерційних організаціях. Ця модель орієнтована на підвищення гнучкості прийняття рішень у структурах механізму публічного управління, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень і посилення механізмів зворотного зв'язку між державою та громадянами [6].

Процес модернізації традиційної моделі державного управління у модель New Public Management не зупиняється.

Сьогодні близькою за змістом до концепції «нового публічного менеджменту» є концепція Good Governance. Термін «Good Governance» («належне врядування») з'явився у 1997 р. у рамках Програми розвитку ООН [7]. Джерелами виникнення цієї концепції багато у чому були концепції New Public Management («новий публічний менеджмент») та Networked Government («мережевий уряд»). Для змістовного розуміння цієї концепції варто зазначити, що «governance» («урядування») – більш широка категорія.

За визначеннями окремих науковців «governance» – це:

- процес здійснення органами публічної влади своїх функцій задля регулювання суспільних процесів, здійснення публічної політики, розподілу ресурсів тощо [8];
- суспільне або системне врядування, під яким розуміють управлінську діяльність як суспільну координацію, яка уможлиблює та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але вже не у вертикальному, а в горизонтальному вимірі [9].

Фактично «governance» має три основні способи його вживання:

- «політичне врядування» (урядування як правління, здійснення влади);
- «системне (суспільне) врядування» (як різні способи суспільного впорядкування в сукупності його трьох основних моделей: ринків, владних ієрархій і мереж);
- «нове (публічне) врядування» (як сучасний тип горизонтальної, мережевої організації управління суспільством) [10].

Висновки. У моделі управління Governance переважають «договірні відносини», потреба досягти консенсусу у переговорах між усіма учасниками процесу управління задля спільної мети – зростання добробуту суспільства. Модель управління Governance активно залучає до

процесу управління суспільства різноманітні комісії, форуми, потужні демократично організовані групи (за участі представників громадянського суспільства). Модель одночасно поєднує і конкуренцію, і кооперацію, ґрунтується на організаційних мережах, де рівень довіри та кооперативного співробітництва між «акторами» є суттєво вищим, ніж в адміністративній моделі. Це гарантує суттєве скорочення трансакційних витрат, високий раціоналізм використання ресурсів, зростання відкритості до інновацій (а також підвищення ефективності управлінської діяльності). Додаткові стимули щодо досягнення консенсусу у переговорах між усіма «акторами» процесу управління створює Інтернет та нові інформаційні технології.

Модель Governance передбачає, що адміністрація має постійно вирішувати низку проблем: знаходити консенсус та компроміси, вирішувати протиріччя у вимогах та стандартах поведінки бізнес-структур, громадських організацій та інших представників суспільства; знаходити оптимальний баланс у системі координації прийняття рішень; легітимізувати організаційно та технологічно процес прийняття управлінських рішень та контроль за їх виконанням тощо.

Негативними рисами моделі Governance вважають корпоративізм, що проявляється через інтереси та дії бізнес-груп (чи інших груп), які традиційно прагнуть до монополії, прагнуть монополювати свої інтереси у певній сфері (отримавши дозвіл та підтримку держави) [11]. Корпоративні групи часто підтримують державу в обмін на участь у прийнятті політичних рішень. Приклади «гострого питання»: трудове законодавство, відносини між «бізнесом» та «працею», започаткування інвестиційних проєктів у депресивних, «периферійних», віддалених регіонах країни та ін. Варіант корпоративізму – модель «трипартизму», що враховує інтереси трьох головних гравців публічного управління: «держави – бізнес – профспілки», кожен з яких переслідує насамперед власні «вузькі» корпоративні інтереси (які часто можуть іти всупереч інтересам суспільства загалом).

Сучасним інструментом Good Governance є Smart Governance, що являє собою поєднання п'яти властивостей результату управління – завдань управління. Мета повинна бути:

- Specific – конкретною (зрозумілою для суб'єкта та об'єкта управління на 100%);
- Measurable – вимірюваною (існує числовий показник мети та визнана методика його обчислення);
- Achievable – досяжною (реалістичною, а суб'єкт і об'єкт управління повинні мати необхідні ресурси для її досягнення);
- Relevant – релевантною (перебувати в зоні впливу суб'єкта управління на 100%);
- Time bounded – обмеженою в часі (досягнення мети визначено в часі).

Кожен соціальний реформатор, який береться за державне будівництво, повинен звертати особливу увагу на проблему правильної реорганізації підготовчих (освітніх), відбіркових і соціальних інститутів еліт. Якщо вони дефектні, то жодне соціальне, економічне та/або політичне поліпшення не забезпечать тривалих і глибоких змін, оскільки в остаточному підсумку історію роблять люди [12].

Врахування концептуальних ідей, закономірностей, законів, принципів розвитку суспільства і управління ним дає можливість не тільки правильно оцінювати економічні, політичні, соціальні, культурні, управлінські явища і процеси, а й прогнозувати напрями державного будівництва.

Список використаних джерел:

1. Філософія економіки і соціальний прогрес // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Філософія, Політологія. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2006. – Вип. 77. – С. 71–74.
2. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://referat-ok.com.ua/filosofiya/ekonomika-ukrajini-v-sistemi-globalnih-transformacii>
3. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002.
4. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листопада 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – 150 с..
5. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 грудня 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с. – С. 77–78; 90–92.
6. Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США [Електронний ресурс] / М.В. Пасічник // Державне управління: теорія та практика. – № 1. – 2009. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf.

7. Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ [Текст] / А. Н. Саханова // Менеджмент в России и за рубежом. – 2004. – № 1.
8. Gettysburg Address, delivered by President A. Lincoln [Text] // Encyclopedia of American History : The American Heritage / John Mack Faragher, gen. editor. – N.-Y. : Henry Holt and Co, 1998. – P. 355.
9. Heywood A. Key concepts in Politics : Palgrave key concepts series [Text] / Heywood, Andrew. – Houndmills, Basingstoke (England): Palgrave Macmillan, 2000. – P. 19.
10. Kolodii A. Konceptsiya publichnogo (novogo) vryaduvannya v ii zastosuvanni do demokratichnix i perexidnix sistem [Elektronniy resurs] / A. Kolodii. – Naukovii visnik «Demokratichne vryaduvannya». – 2012. – Vip. 10. – Rezhim dostupu: <http://www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf>.
11. Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? // Review of Politics. 1974. Vol. 26. № 1
12. Оболенський О.Ю. Модернізація професійної освіти управлінської еліти України XXI століття: компетентність та цикли підготовки. Підготовка фахівців у галузі знань «Державне управління»: вимоги до змісту та відповідність сучасним викликам : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 6–7 листопада 2014 р.) / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.М. Білинської, В.М. Сороко. – К. : НАДУ, 2014. – С. 74–77.

УДК 340.0;340.134

ЧОРНОЛУЦЬКИЙ Р.В.

**НОРМОТВОРЧІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ТЕЛЕОЛОГІЧНІ ДОМІНАНТИ, ЩО БАЗУЮТЬСЯ НА ЕКЗИСТЕНЦІЙНИХ
ІНТЕРЕСАХ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

У статті досліджуються роль і значення телеологічних домінант нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування України, що базуються на екзистенційних інтересах, продуцентом яких є територіальна громада. Розкриваються теоретичні, доктринальні та методологічні засади, що детермінують нормотворчість органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *нормотворчість, нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування, телеологічні домінанти нормотворчості, локальні інтереси, місцеве самоврядування, територіальна громада.*

В статье исследуются роль и значение телеологических доминант нормотворческой деятельности органов местного самоуправления Украины, основанных на экзистенциальных интересах, продуцентом которых выступает территориальная громада. Раскрываются теоретические, доктринальные и методологические основы, детерминирующие нормотворчество органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *нормотворчество, нормотворческая деятельность органов местного самоуправления, телеологические доминанты нормотворчества, локальные интересы, местное самоуправление, территориальная громада.*

The article investigates the role and significance of teleological dominant legislative activities of local government in Ukraine based on the existential interests of the producer of which serves the local community. Disclosed theoretical, doctrinal and methodological principles that determine the rule-making local governments.

Key words: *rule-making, standard-setting activities of the local self-government, teleological dominant rule-making, local interests, local government, local community.*

© ЧОРНОЛУЦЬКИЙ Р.В. – кандидат юридичних наук, докторант (Інститут законодавства Верховної Ради України)