

УДК 251-027.21(091)

ЕВОЛЮЦІЯ УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Желябін В.О. (м. Запоріжжя)

Анотації

У статті наведено, що в радянський період, проголошена як основа держуправління диктатура пролетаріату фактично реалізовувалася як диктатура «номенклатури» - привілейованого шару партійної бюрократії. У незалежній Україні, при багатопартійній політичній системі «номенклатура» фактично збереглася, але в ширшому складі з переходами з влади в бізнес, з бізнесу – у вищу владу, залишаючись в будь-якому стані правлячою елітою без реальних турбот про благо народу.

In the article is resulted, that in a soviet period, proclaimed as basis of state-governing dictatorship of proletariat was actually realized as dictatorship of «nomenclature» - the privileged layer of party bureaucracy. In independent Ukraine, at the multy-partical political system a «nomenclature» was actually saved, but in more wide composition with transitions from power in business, from business – in higher power, remaining in any state by a ruling elite without the real anxieties about blessing of people.

Ключові слова

НОМЕНКЛАТУРА, УПРАВЛІННЯ, ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, СОЦІАЛІЗМ, КАПІТАЛІЗМ, ДЕМОКРАТІЯ, ВЕРХОВНА ВЛАДА, ЕФЕКТИВНІСТЬ, ЕВОЛЮЦІЯ, РЕВОЛЮЦІЯ

Вступ

Та обставина, що державне управління по всіх «гілках влади» сьогодні на Україні не ефективно, не вимагає особливих доказів. Економічна криза з явними характерними ознаками «падіння» виробництва, зростання безробіття, обвалу курсу національної грошової одиниці, зростання цін, проблемами забезпечення енергоресурсами, природним газом і т.д. – це лише ознаки кризи в короткостроковому періоді... Небезпечнішим для України за оцінками фахівців є політична криза - криза влади. Дострокові вибори Верховної Ради в 2007 році не тільки не привели до єдності дій «трикутника влади», але ще більш підсилили конфронтацію і нестабільність у відносинах політичних партій і їх лідерів в боротьбі за «головне крісло» країни. У постійних обливаннях гряззю своїх політичних суперників з вуст всіх лідерів в який раз даються обіцянки істотно поліпшити життя народу – «єдиного джерела влади в Україні» (з статті 5 Конституції України).

На нашу думку, щоб уникнути чергового обману народу представляє інтерес аналіз стану «народної влади» в довгостроковому періоді, а саме з

моменту здійснення жовтневої революції 1917 роки і поетапно до нашого часу.

Мета статті - дослідити, наскільки народ є єдиним джерелом влади в Україні.

Обговорення проблеми

Сьогодні, напередодні підготовки до чергових (четвертих) виборів Президента самостійної і демократичної України лідери політичної правлячої і опозиційної еліти розгортають конкурентну дискусійну боротьбу з питань максимальної ефективності державного управління, звертаючись через засоби масової інформації до народу з доказами (правда, словесними) того, як багато вони зробили для розвитку країни і наближення до стандартів якості життя в передових країнах Євросоюзу.

Якщо в роки побудови соціалізму і комунізму в СРСР (і в Україні, як однієї з республік Союзу) така дискусія була нереальною унаслідок побудови світлого майбутнього під керівництвом однієї партії, то сьогодні (із затвердженням повної демократії) є можливість оцінити ступінь реального народовладдя на різних етапах якісних і кількісних змін в суспільстві - еволюції держуправління.

Велика Жовтнева соціалістична революція 1917 року, здійснена під керівництвом В.І.Леніна з метою побудови суспільства справедливості, рівності усіх перед законом, розподілу суспільного (народного) багатства за принципами «от каждого по способностям, каждому - по труду» (при соціалізмі), а потім «каждому – по потребностям» (при комунізмі) створила в процесі захоплення влади в рамках правлячої партії більшовиків монополістичний привілейований шар нового суспільства. Не аналізуватимемо «якою кров'ю» далася ця перемога в революції і громадянській війні пролетаріату, про диктатуру якого говорив Ленін. «Заводы – рабочим, землю – крестьянам, мир – народам, власть – Советам рабоче-крестьянских и солдатских депутатов» - гасла В.І.Леніна, які привілейований шар партійної бюрократії (номенклатури), що сформувався, запроваджував в життя вже у власному, неналежному широкому розголосу, розумінні. Цей шар партійної бюрократії не тільки відгородив себе від народу, укріпив і узаконив своє положення, фактично перетворивши «диктатуру пролетаріату» у «диктатуру номенклатури».

Ленін припускав, що монополія номенклатури справа тимчасова, зникаюче «відмиранням» держави. І в теж час (вже в 1918 році) Ленін висловився за те, щоб партактивісти одержували додатковий продовольчий пайок. Так разом з владою стали рости і привілеї, держава ж не проявляла ніяких ознак «відмирання», влада номенклатури навпаки ставала все сильнішою.

Визнавши принцип, що **влада** - основа всього в суспільстві і узаконивши насильство (Ленін визначив диктатуру, як владу, не

обмежену ніякими законами), не можна було не побудувати нічого іншого, як суспільство, в якому володарі - партійна бюрократія, а саме номенклатура - перетворюються на привілейовану монополістичну касту. Таким чином, вже революція 1917 роки створила в рамках партії касту політичних демагогів, що вирішили для себе, що їх призначення і покликання полягає (тільки і ніяк не інакше) в управлінні державою.

Аналіз методів державного управління в колишньому СРСР з часів революції 1917 роки показує, що ні в епоху Сталіна – деспотичної єдиновладності, культу особи і бюрократичного адміністративно-командного управління економікою (1924-1953 рр.), ні в період Хрущовської «відлиги» з двовладдям в управлінні народним господарством і утопічними планами наздогнати і перегнати США, а до 1980 року побудувати комунізм (1953-1964 рр.), ні в епоху «застою» Брежньєва (1964-1982 рр.), ні під час короткострокового владарювання Андропова, що оголосив війну з корупцією у вищих ешелонах влади (1982-1984 рр.), ні в період безвідповідальної «вахти» біля керма держави новим головним ідеологом партії Черненко (1984-1985 рр.), ні, нарешті, в період «перебудови» Горбачова (1985-1991 рр.) ефективного державного управління на благо народу досягнуто не було. В Україні, що входила до складу СРСР, вище партійне керівництво здійснювало державне управління відповідно до вказівок з «центру».

Тут доречно відзначити **одну особливість в російській (українській) моделі державного управління**: при низькій його ефективності, не маючи науково обґрунтованих принципів і методів державного управління, прорахунках і помилках в ухваленні рішень державного масштабу, в критичних ситуаціях вдавалося досягти мети в рішенні неймовірно важких державних проблем, таких, наприклад, як перекидання цілих підприємств на схід СРСР спочатку війни, перемога фашизму у Великій вітчизняній війні, створення атомної зброї, післявоєнне відновлення в короткий термін народного господарства, освоєння цілини, будівництво БАМ і таке ін. Безумовно успіх в досягненні таких результатів базувався на беззавітному патріотизмі, високих моральних принципах простих громадян країни, трудовому героїзмі, здатності віддавати життя в ім'я досягнення поставленої мети - зокрема будівництва суспільства соціальної справедливості і загального добробуту, а зовсім не на ефективному управлінні. Абсолютно очевидно, що при сьогоднішній корумпованій владі, яка рахує себе політичною елітою суспільства, при кризовому стані економіки, знижених моральних характеристиках громадян, що втратили віру у владу і справедливість, добитися подібних результатів просто було б неможливо.

Ніяких якісних змін в державному управлінні не відбулося і за роки незалежності України і отримання статусу країни з ринковою економікою. **Методи управління залишилися тими самими**: принципи бюрократичного автократичного централізму на тлі демократичної демагогії, некомпетентності і безвідповідальності, правового нігілізму і

безкарності за ухвалені рішення, що викликали розвал економіки, сільського господарства, науки, освіти, охорони здоров'я, падіння культури, моральності, патріотизму і, навпаки, світанок корупції, злочинності, інших негативних чинників і явищ в житті суспільства. Можна з упевненістю зробити висновок, що сучасна політична еліта слабо знає методи ефективного державного управління, але добре володіє технологіями виборних компаній, в ході яких, одержавши голоси виборців, фактично обманним шляхом добивається своєї єдиної мети – захоплення влади, щоб потім збільшувати особисте багатство, нічого не роблячи для народу.

Сьогодні правляча еліта все свої прорахунки в управлінні «списує» на світову кризу, яка не обійшла і Україну. Разом з тим, як справедливо відмічено в роботі [4], Україна увійшла до світової кризи з наявним **специфічним соціально-економічним і політичним потенціалом, ознаками якого є:**

- руйнування всієї системи агропропромислового комплексу країни (тільки за 1995-2005 роки з карти України зникли 302 села; вітчизняний ринок продуктів харчування монополізований західними імпортерами, науково-обґрунтовані норми потреби продуктів харчування в сільській місцевості забезпечені лише на 48,8% - по молокопродуктах, на 76% - по овочах, на 43,1% - по фруктах; тільки в 22% сіл є водопровід; 36% - газифіковані, лише 5% мають каналізацію і т.д.). Рівень забезпечення сільських жителів об'єктами соціальної сфери знижується;

- втрата державного регулювання стратегічних бюджетонаповнюючих підприємств (за даними держкомітету статистики в 2008 році лише 7213 підприємств в Україні залишалися в державній власності; не через розвиток виробництва, а через приватизацію держпідприємств формується економічна політика і доходи бюджету, олігархи приватизують не тільки підприємства, але і природні ресурси);

- кабальні умови фінансово-кредитної політики;
- відсутність політики розвитку малого і середнього бізнесу;
- високий рівень корупції, особливо в інститутах влади [5];
- зниження реальної (що враховує інфляцію, зростання цін) заробітної платні і розміру пенсій;

- негативна (постійно) демографічна ситуація в країні (на 1 травня 2009 року в Україні проживало 46061, 4 тис. людина при щоденному зменшенні в середньому на 200 тис. людина);

- відсутність реальних політичних сил і лідерів, позбавлених залежності від фінансово-олігархічних кланів і здатних насправді працювати на благо народу і держави і ін.

Це далеко не повний перелік спадщини, накопиченої правлячою елітою до світової кризи. Накопичених при переході від однієї форми буття в іншу: з соціалізму — в ринок, з влади — в бізнес, з бізнесу — у велику владу, з однієї партії — в блоки, фракції, коаліції і опозиції... і знову — у вищу владу.

Нарешті, навіть в навчальних посібниках з державного управління [2] на перших сторінках наголошується актуальність проблеми забезпечення ефективності держуправління на основі фундаментальних теоретико-методологічних досліджень, розробки теоретичної бази комплексного, системного, раціонального управління, що виключає ті істотні недоліки, через які не досягається головна мета – висока якість життя народу.

З урахуванням викладеного важливо встановити **суть поняття «державне управління»**, тому як серед фахівців з конституційного і адміністративного права вважається, що якщо в Конституції країни такого поняття немає, то немає ознак державного управління і проблем забезпечення його ефективності. Такий «спрощений» підхід до визначення поняття «державне управління», мабуть, обумовлений низькою його ефективністю, при якій вельми значні витрати на зміст різних інститутів державної влади не дають бажаного результату в досягненні мети вищого та інших менш високих рівнів.

Разом з тим, як доведено практикою, без державного управління, органів державної служби «неможливо забезпечити цілісність, суверенітет, безпеку, впорядкованість і розвиток цивільного суспільства, а в ньому права і свободи кожної людини і громадянина. Реальна проблема полягала і полягає (історично завжди!) в тому, якими потрібні суспільству державні інститути у всій безлічі їх елементів і параметрів» [3].

Негативне відношення до органів державного управління з боку простого народу ще за часів Радянської влади було пов'язано з уявленнями «про божественну місію верховної самодержавної влади, виходячи з якої всі піддані повинні були лише їй служити, підкорятися і дякувати за її милості. Соціалізм тут не вніс нічого нового: він тільки поміняв самодержця на вождя, а божественне визначило на реалізацію комуністичної ідеології» [3]. Методи управління і тоді і зараз виявилися практично однаковими: чиновники всіх рівнів влади (державні службовці) бачили і розуміли свою управлінську діяльність як «вислугу, засвоєння і виконання вищої керівної волі». Головне було: догодити владі і натомість одержати або посаду, або інше благо.

Що ж відбувалося «внизу», їх особливо не цікавило, а якщо і виникав інтерес, то тільки по велінню «верхів». Звідси наша вічна відсталість, невлаштованість життя, занедбаність продуктивних сил, а в них, головним чином, людського потенціалу» [3].

Теж саме має місце і сьогодні, в умовах демократії, ринкової економіки, прав свобод людини. **Номенклатура** «живе» і сьогодні, тільки про неї прагнуть не говорити. Тримаються в певному «секреті» процедури і технології призначення на важливі керівні посади і так званої ротатії (а фактично «перестановки») вищих керівних кадрів. Тепер її (номенклатуру) з особливим достоїнством прийнято називати політичною елітою, чисельність якої значно збільшилася за рахунок

«кумівства» та «любих друзів». Номенклатура - це історичне продовження «ленінської організації професійних революціонерів», що зробилися після перемоги революції «професійними правителями» держави. Неважливо, яка революції пролетарська або «оранжева»: номенклатура - це управлінці вищого рівня влади. Функція управління - стрижень номенклатури. Політичне управління - найбільш істотна функція номенклатури. Управління матеріальним виробництвом - друга функція номенклатури. Міністри і губернатори, прокурори і судді, чиновники секретаріату президента і управління справами Верховної Ради і т.д. - все це номенклатура. У своїй сукупності номенклатура забезпечує всю повноту влади в суспільстві. Головне в номенклатурі - влада (навіть не власність).

Діюча влада видає за найбільше своє досягнення розвиток громадського суспільства, свободу слова, гарантії політичної діяльності, участь у виборах органів законодавчої влади і т.д. в обмін на мовчазну «згоду» більшої частини народу терпіти грабіж і повне беззаконня в діях всіх гілок влади.

Сучасна верховна влада при всій своїй значущості, зайнята внутрішньою боротьбою за джерела подальшого збагачення і самозвеличення, схоже, не розуміє, що «реальний життєвий процес – відтворення людини, суспільства і природи – відбувається внизу – на грішній землі» [3]. Саме тут функціонує економіка, соціальна сфера, духовність і культура, формується капітал, створюються товари і послуги. Саме тут створюється додаткова вартість, яку привласнюють олігархи і розподіляють державні службовці (які не створюють ніяких матеріальних цінностей). Адже управління можна вважати ефективним, якщо всі життєві явища, відносини, процеси розвиваються, набувають нових позитивних, якісних параметрів, у системі «людина — суспільство — виробництво — природне середовище життєзабезпечення».

Висновки

1. У історії України за останні 90 років можна виділити **дві основні форми змін в суспільстві** і, відповідно два шляхи його розвитку: 1) з 1917 р. по 1991 р. - соціалістичний; 2) з 1991 р. по теперішній час - побудова капіталістичного суспільства на основі приватної власності і розвитку вільного ринкового підприємництва. Державне управління для соціалістичного етапу розвитку суспільства і країни було монополією єдиної правлячої партії комуністів, що створила спеціальну ієрархічну систему заняття керівних посад з гарантією різних привілеїв під назвою «номенклатура», яка і здійснювала командно-адміністративне управління на вищих рівнях влади. Партійний професійний чиновник, що потрапив одного разу до складу «номенклатури» практично до кінця життя був забезпечений «важкою керівною роботою», за яку мав не тільки високе матеріальне забезпечення, особливе положення в суспільстві, але і високі державні нагороди. Номенклатура відповідала властивості «односторонньої дії» в

кар'єрному зростанні, забезпечувала права вище передбачених законом, наділяла касту, що управляє, непогрішністю в ухваленні рішень.

2. **Другий етап в історичному плані** і зовсім короткий в часі, але із стратегічними змінами в житті країни і суспільства - з дня незалежності України і до теперішнього часу. Проголошена демократія, багатопартійна система, право свободи вибору, можливість розвитку бізнесу при рівності різних видів власності і т.д. фактично не привів до народовладдя (як визначено в статті 5 Конституції України). Замість терміну «номенклатура» в життя суспільства «упроваджений» новий термін «політична еліта», що отримувала владу формально вільними виборами і здійснює управління державою в своїх інтересах і в інтересах олігархів. Суспільний устрій новий (олігархічний капіталізм), управління - старе, «номенклатурне», управлінці - в основному з складу номенклатури 80-х років минулого століття.

Перспективи подальших досліджень:

- подальші дослідження необхідно проводити в напрямку удосконалення законодавчої бази, що регламентує кадрову політику в сфері державної служби і управління;

- актуальними питаннями залишаються оптимізація структури державного управління на різних рівнях, підвищення ефективності роботи державних службовців та їх відповідальності перед народом країни – єдиним джерелом влади в Україні.

Джерела

1. Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – М.: «Советская Россия» совм. с МП «Октябрь», 1991. – 624 с.

2. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – 4-е изд. – М.: Издательство «Омега-Л», 2009. – 579 с.

4. В проигрыше обманутый, разочарованный народ / Юхимчук А., народный депутат Украины II созыва. // Голос Украины. - 2009г. - №36 (4536). - С.10-11.

5. Коррупция поразила все без исключения сферы / Лавринович А. // Голос Украины. - 2009г. - №84 (4584). С.4-5.

6. Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Общ. ред. С.А. Братчикова и С.Ю. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность». Изд-во АО «Консалтбанкир», 1998. – 848 с.

Стаття надійшла 25.08.2009 р.