

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 351:347.965.42 (043.3)
doi: 10.33287/102040

АЛЕКСЄЄВ Валерій Марленович
д-р наук з держ. упр.
ORCID: 0000-0001-7155-1860

ОПТИМІСТИЧНА ТРАГЕДІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджується еволюція становлення та розвитку системи державного управління. Доводиться, що порівняно з минулими цивілізаційними періодами система державного управління у своїх базових засадах і принципах майже не зазнала змін. Акцентується увага на тому, що основною функцією системи державного управління у відношенні до суспільства є створення умов для належного рівня життєзабезпечення усіх груп населення. Повною мірою ця функція не виконується. Основою відносин держави та суспільства є управління власністю та розвиток людського капіталу. Наголошується на тому, що за відсутності продуманої ідеології розвитку суспільства та стратегії управління власністю налагодження паритетних взаємовідносин держави та суспільства є неможливим. Доводиться, що відсутність вираженої державної політики стосовно врегулювання відносин власності зумовлює поділ суспільства на реальних і віртуальних власників, що підриває економічну основу держави та спричиняє диспропорцію в промислово-виробничому комплексі. Аргументується, що суспільний контроль за процесами управління власністю та зростання кадрового потенціалу сприятимуть формуванню нової моделі взаємовідносин держави та суспільства.

Ключові слова: державне управління, суспільство, держава, власність.

Постановка проблеми. Основна проблема сучасної ідеології управління полягає не лише в ідеологічних, політичних, релігійних та інших розбіжностях у поглядах учених та можновладців щодо принципів подальшого становлення держави, розвитку суспільства і взаємовідносин між ними, а й у тому, що більшість членів суспільства не визначилася з ключовим запитанням: як і на яких засадах співіснувати в цивілізаційному світі та будувати взаємовідносини з іншими людьми та інститутами. Минуло кілька століть, змінилася не одна епоха, у нових умовах формуються суспільні відносини, але для багатьох громадян це запитання залишається без відповіді. Це стало основним аргументом для нашого дослідження, що спонукає людину до осмислення свого місця і ролі на планеті Земля.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні проблеми державного управління в контексті розвитку суспільства та управління державою у своїх наукових працях розкривали сучасні теоретики науки державного управління: Є. І. Бородін, О. М. Іваницька, Н. А. Липовська, І. В. Письменний, С. М. Серьогін.

Мета статті – визначити основні засади системи державного управління в системі цивілізаційних координат.

© Алексєєв В. М., 2020

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

Викладення основного матеріалу. У сучасному світі, коли людство потерпає від невиліковних хвороб, природних катаклізмів і техногенних катастроф, неможливо пояснити, чому Творець обрав для зародження життя саме планету Земля. Вчені-натуралісти припускають, що підтримка життя на планеті обумовлена певними вимогами і правилами системи життєзбереження. Зокрема, дотримання правил поведінки та рівновага у відносинах між живими організмами є одним із факторів, що дозволяє їм співіснувати та підтримувати життя. І навпаки, порушення рівноваги у взаємовідносинах окремих видів живих організмів може призводити до зникнення цих видів назавжди, і зворотний процес щодо їх природного відтворення не відбудеться ніколи. Напевно, у цьому полягає принцип життєдіяльності планети, система життєзбереження якої функціонує за принципом: ніщо не виникає з нічого.

Минуло декілька тисячоліть, і зміни кліматичних умов на планеті, що зумовили зміни принципів існування в системі життєзбереження, призвели до зникнення окремих видів тварин і рослин. Незважаючи на кліматичні катаклізми, у цей період людство вижило завдяки дотриманню принципів рівності і спільності майна, а також встановленим заради виживання правилам поведінки і порядку в громаді. За словами представника античного матеріалізму Демокрита (460 – 370 рр. до н. е.), людство вело мирне і позбавлене надмірностей життя, у нього не було ані царів, ані війн, ані пограбувань [4, с. 45].

Проте зміна поведінки у взаємовідносинах людей породила бажання в окремих осіб діяти всупереч звичним правилам співіснування. Прояви такої поведінки дослідники пов'язують зі змінами в організації людського суспільства, а саме з переходом від родоплемінного до територіального принципу розселення, що спричинило виникнення територіальних утворень: сіл, міст, країн. Нові господарські умови, пов'язані з питаннями власності, вимагали нових правил поведінки, що й спричинило поділ суспільства на тих, хто управляє, і тих, ким управляють. Приватна власність поступово витіснила спільне володіння як пріоритетну форму співіснування і тим самим викликала внутрішнє протистояння та зміну форми управління в громадах. Замість вождів і рад старійшин управляти в громадах стали представники місцевої знаті, які поступово сформували владну вертикаль на чолі із самодержцем. З виникненням писемності та встановленням релігійного догмату змінилася ідеологія співіснування колишніх співгромадян за принципом: господар – раб, власник майна – робітник [3, с. 7]. За словами Ж.-Ж. Руссо (1712 – 1778), природа такої нерівності виявляється в різноманітних привілеях, які мають одні за рахунок інших [5, с. 45].

Проаналізувавши наукову літературу, можна дійти висновку, що протягом наступних століть суспільство наполегливо привчали до думки, що завжди існуватиме коло осіб, які мають право управляти іншими. Для цього на законодавчому рівні визначили правоздатність тих, хто управляє, а в реальному житті обмежили умови для існування тих, ким управляють. Можновладці впроваджували закони, що захищали переважно власників майна, а не права людей, які створювали матеріальні блага. При прийнятті законів виходили з того, що королі й князі є найбільшими власниками майна, набуття і нагромадження якого відбувалося за рахунок війн, грабунків та шахрайства. Характеризуючи можновладців, їхній паразитичний спосіб життя та непристойну поведінку, папа Григорій VII (1020 – 1085) у 1081 р. у посланні до єпископів зазначав: «Хто не знає, що королі й князі походять від тих підкуплених дияволом гордовитих людей, які нічого не знають про бога, сліпо й зухвало прагнуть влади, не гребуючи грабунками, облудністю, вбивствами і різними злочинствами» [3, с. 48].

З розвитком суспільних відносин, зародженням та утвердженням капіталізму збільшення статків і майна досягали і в інший спосіб, але в законодавстві

залишався незмінним принцип виправдання процесу нагромадження власності одних за рахунок інших. На державному рівні такі дії виправдовувалися необхідністю стабілізації відносин у суспільстві, але головною метою було збереження влади та майнових активів представників великого капіталу. Цей процес відбувався за підтримки політичних партій, що були лояльними до правлячого режиму. Лідери політичних партій періодично озвучували політичну риторичку про світле майбутнє для громадян, тим самим заохочуючи робітників активно брати участь у виборах органів влади. Такі відносини створювали ілюзію існування принципів демократичного правління. Метою застосування такої системи державного управління було забезпечення можливостей: можновладцям і політикам – залишатися при владі, представникам великого бізнесу – збільшувати капітал, а робітникам залишилося відчуття, що від них залежать результати виборів. Підводячи підсумок, доцільно акцентувати увагу на тому, що система державного управління вдосконалювалася з появою нових функцій, але основну свою функцію – створення умов для життєзабезпечення на належному рівні всіх груп населення, повною мірою не виконувала.

Виправдовуючи нездатність системи державного управління виконати таку функцію, можновладці залучили до цього процесу окремих вчених пояснювати таку неспроможність з наукової точки зору. Необхідність цього полягала в запобіганні намаганням опонентів поставити під сумнів дії можновладців у період реорганізації системи державного управління. Проте це жодним чином не виправдовує вчених, які на догоду окремим членам суспільства та владним інституціям у наукових працях спотворювали уявлення про об'єктивні закономірності розвитку суспільства. Немає також підстав для виправдання поведінки тих робітників, які наполегливо працювали для збагачення своїх господарів, а також тих чиновників, хто допомагав привласнювати пануючими класами вироблені робітниками матеріальні блага. За різних режимів правління більшість робітників і чиновників не спромоглася визначитися з основними пріоритетами щодо вироблення прийнятних умов для співіснування, залишаючись рабами системи державного управління. На сучасному етапі суспільного розвитку їх дії, як і раніше, спрямовані на нагромадження власності для господарів, які їх експлуатують, дотримуючись основного принципу: влада заради власності. За допомогою політичних партій, громадських організацій або в будь-який інший спосіб їхні господарі вдосконалюють систему державного управління, насамперед для збереження своєї власності, а робітників і чиновників вони вважають гвинтиками цієї системи.

Через перенавантаження в системі державного управління трапляються перебої, що призводить до протистояння держави та суспільства. Цей процес супроводжується зміною урядів та появою нових режимів правління. Однак процес привласнення майна майже не зазнав змін. Це відбувається тому, що одна група осіб твердо переконана, що процес нагромадження майна для них та їхніх нащадків відбуватиметься незалежно від обставин і зміни режимів правління. Представники іншої групи, які на державному рівні були ініціаторами заворушень або організаторами протистоянь, сподіваються в такий спосіб перейти до першої групи і нагромаджувати власність за рахунок заспокоєних революційних мас. Незважаючи на те що обидві групи діють різними методами, вони ставлять однакову мету – отримати владу і заволодіти матеріальними благами виключно для власних потреб. Усвідомлюючи, що наслідком досягнення такої мети буде зростання кількості знедолених, жодна із цих груп навіть після отримання влади не перейматиметься питаннями вдосконалення системи державного управління для створення належних умов життєзабезпечення суспільства.

З огляду на вищевикладене автора публікації не слід вважати прихильником

марксизму-ленінізму, а його бачення розвитку суспільства не слід ототожнювати з баченням ідеологів так званого розвинутого соціалізму, яке на практиці виявилось профанацією взаємовідносин, зважаючи на неспроможність держави повною мірою забезпечити використання спільної власності на користь суспільства. Після революційних подій 1917 р., які поділили суспільство на два протилежні табори й спричинили громадянську війну, нові керманічі й надалі використовували систему державного управління, яка структурно майже не зазнала змін. Вони змінили лише назви елементів та впровадили новий механізм розподілу матеріальних ресурсів, який виявився потужним інструментом для створення державного сектору економіки. Позитивно вплинуло на розвиток суспільних відносин суб'єкта та об'єкта державного управління створення промислово-господарського комплексу, що забезпечило роботою працездатних громадян. Однак через надмірну політизацію суспільних процесів, які поставили політику над економікою, нові керманічі так і не спромоглися повною мірою забезпечити належний рівень життя для всіх членів суспільства. Замість проголошеної влади народу державою фактично управляла партійна бюрократія. Не досягнувши належного рівня взаємовідносин із державою, частина суспільства, піддавшись впливу ззовні, долучилася до процесів, що зруйнували таку політичну систему. Система державного управління не відреагувала на дії цієї частини суспільства адекватно, тим самим довела неспроможність виконувати функції захисту державних інтересів, навіть за наявності чисельного апарату управління.

Зважаючи на політичні зміни 90-х рр. XX ст., окремі керівники владних структур припинили членство в колишній правлячій партії і отримали місце в системі державного управління незалежних держав. Однак у структурі державного управління для професійних управлінців місця не знайшлося. Замість використання кадрового потенціалу за призначенням нові можновладці відвели йому місце на ринках та у сфері послуг, а вивільнені посади заповнили члени родин та близькі друзі високопоставлених чиновників. Відсутність виваженої державницької політики, спрямованої на розвиток вітчизняного виробництва, спричинила спад в економіці. Це вплинуло негативно на фінансовий стан багатьох державних підприємств, більшість з яких опинилася на межі банкрутства. Не визначивши на державному рівні механізм подолання цієї проблеми та піддавшись впливу ззовні, можновладці наголосили на необхідності державної програми приватизації.

За відсутності ідеології розвитку суспільства і виваженої стратегії в питаннях управління власністю, за професійної слабкості державних структур у питаннях захисту громадян більшість людей фактично були позбавлені можливості перетворитися на власників роздержавленого майна. Від самого початку цього процесу очевидними були відсутність тактичних підходів до перерозподілу державної власності, а також відсутність спрямованості такого перерозподілу на розвиток суспільних відносин, що й зумовило поділ суспільства на дві групи: реальних і віртуальних власників. Майно отримали переважно колишні партійні функціонери, а іншим громадянам видали приватизаційні сертифікати, які незабаром знецінилися. З огляду на зазначене можна дійти висновку, що, незважаючи на зміну форми і методів управління, спрацював принцип нагромадження майна одних за рахунок інших.

Після перерозподілу майна державної власності на законодавчому рівні були перерозподілені повноваження щодо управління спільною власністю територіальних громад. Однак збільшення повноважень для органів виконавчої влади і послаблення повноважень органів місцевого самоврядування виявило диспропорцію в системі державного управління, що спричинило чергові перебої в системі. Замість пошуку шляхів для налагодження збалансованих суспільних

відносин можновладці зосередили увагу на збільшенні владних повноважень, чим спричинили протистояння між державою та суспільством. Соціальне розшарування, яке утворилося внаслідок суспільно-економічної кризи в державі, довело суспільство до стану очікування на появу чергового месії, який мав би розв'язати проблеми на їхню користь. Проте, після того як черговий месія не виправдав такі сподівання, члени суспільства повернулися до колишньої ідеології, яка базувалася на тому, що «кожна кухарка може управляти державою». Однак, як виявилось, «кухарка» не спроможна навіть уявити, у якій системі управління має повноцінно функціонувати держава та на яких засадах може розвиватися сучасне суспільство.

Через диспропорцію в промислово-виробничій політиці частина громадян вимушена шукати роботу в інших країнах, що негативно позначається на соціально-економічному та суспільно-політичному становищі в державі. Однак, згідно з аналізом суспільних процесів, що відбуваються на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях, розв'язувати такі проблеми можновладці не поспішають. Поки частина працездатних громадян шукає роботу за межами держави, а більша частина суспільства перебуває на межі виживання, можновладці продовжують нагромаджувати майно, про що доводить інформація в оприлюднених ними деклараціях. За збігом обставин збільшення нагромадженого майна відбувається після чергової приватизації об'єктів державної власності. Незважаючи на таку тенденцію, громадяни продовжують брати активну участь у голосуванні на виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, водночас не переймаючись питанням сутності такого демократичного правління, за якого час перебування можновладців при владі прямо пропорційний збільшенню їх статків та зниженню рівня соціального забезпечення громадян.

За класичним сценарієм розвитку історичних подій наявність таких відносин мала б викликати протистояння держави та суспільства. Однак після чергового протистояння ситуація у відносинах держави та суспільства тільки ускладнювалася. Так зване постійне вдосконалення системи державного управління призводило до чергового скорочення державних службовців, що ніяк не впливало на розв'язання нагальних проблем громадян. Якщо не зупинити таку тенденцію, можна викликати апатію суспільства до будь-яких дій органів державної влади, яку подолати набагато складніше, ніж зупинити відкрите протистояння. Проблема не лише в нездатності системи чи недосконалої структури державного управління, а й у відсутності нової ідеології управління, спрямованої на налагодження тісних взаємовідносин суб'єкта та об'єкта державного управління. Тому необхідно визначитися з новою ідеологією управління, яка буде сприйнята суспільством, а також зі стратегією подальшого розвитку основних елементів системи: держави та суспільства. Така необхідність небезпідставна, адже, розпочинаючи процес реформування системи державного управління без зрозумілої для більшості громадян ідеології управління, ініціаторам реформ не вдається аргументовано переконати членів суспільства у доцільності переваги нової системи управління над існуючою. Покладаючись переважно на програмні засади ініціаторів реформ, за відсутності стратегії подальшого розвитку основних елементів системи, виконавці не усвідомлювали, як відбуватиметься подальший розвиток взаємовідносин держави та суспільства в управлінні.

На наступному етапі слід визначитися зі стратегією і тактикою проведення реформи, врахувавши, що основу взаємовідносин держави та суспільства в управлінні становить система управління власністю і розвитком людського капіталу. Доцільно зосередити увагу на пошуку нових форм і методів управління власністю, які необхідно буде використовувати в новій структурі управління.

Необхідно передбачити постійний суспільний контроль за процесом управління власністю та кадровим потенціалом, застосування якого можливе за допомогою структур публічного управління, безпосередньо створених членами територіальних громад. Через відсутність суспільного контролю за процесами управління не можна виключати, що знову спрацює принцип нагромадження власності одних за рахунок інших.

З метою уникнення помилок у новій структурі управління доцільно передбачити механізм управління власністю, визначити порядок проведення організаційних заходів, а також алгоритм здійснення контролю за процесами управління на місцевому, регіональному й загальнодержавному рівнях. Зважаючи що більшість проблем мають соціально-економічні та управлінські коріння, необхідно проаналізувати, як застосування нового механізму управління власністю відобразиться на економічному становищі в регіонах, а також вплине на рівень матеріального забезпечення територіальних громад.

Висновки. На нашу думку, на сьогодні в Україні доцільно створити та застосувати в управлінні нову модель взаємовідносин держави й суспільства, а також розробити механізм створення структур публічного управління. У попередніх наукових публікаціях ми акцентували увагу на перспективності застосування громадсько-державного управління [1; 2]. Для застосування нової моделі управління вважаємо за необхідне провести організаційні заходи з правовою підтримкою цього процесу. Проведення організаційних заходів має на меті запобігти перетворенню процесу управління на каталізатор поглиблення проблем у суспільстві, як це відбулося після першого етапу приватизації державного майна, коли, незважаючи на зміну форм і методів управління, спрацював принцип нагромадження власності одних за рахунок інших.

Ініціаторам реформ треба взяти до уваги цю обставину й усвідомити, що поки існує поділ суспільства за майновим принципом, тобто поділ на дуже бідних і надто багатих, досягти між ними компромісу в питаннях спільної власності проблематично. За відсутності консолідації суспільства навколо базових цінностей (духовних і матеріальних) більшість громадян не відчують себе суб'єктом державного управління, залишаючись і надалі об'єктом державного управління. Тому без ідеології суспільного розвитку, що відбуватиметься на засадах рівності та спільності майна, становище в суспільстві декларативною демократією не виправити. З огляду на наведене вище позиція науковців щодо достатнього підґрунтя для нової структури публічного управління є непереконливою. Водночас теза щодо створення умов для повноцінного існування суспільства на принципах соціальної справедливості залишається неаргументованою. На тлі занепаду економіки держави збагачення окремих посадових осіб органів державної влади коментарів не потребує. Натомість у державному управлінні продовжується агонія, коли за наявності інтелектуального (наукового і кадрового) потенціалу на керівні посади в державних структурах призначають іноземців, громадян без відповідної освіти та відповідної кваліфікації.

Отже, наголошуємо, що формування нової моделі взаємовідносин держави та суспільства стане можливим в умовах суспільного контролю за процесами управління власністю та зростання кадрового потенціалу.

Список бібліографічних посилань

1. Алексеев В. М. Теоретичні засади взаємовідносин держави та суспільства в управлінні: монографія. Чернівці: Технодрук, 2012. 392 с.
2. Алексеев В. М. Структури публічного управління в Україні: громадські ради. Чернівці: Технодрук, 2014. 76 с.
3. Беер М. Всеобщая история социализма и социальной борьбы. Киев: Гос. изд-во Украины, 1923. 25 с.

4. История политических учений / под ред. С. Ф. Кечекьяна, Г. И. Федыкина. Москва: Гос. изд-во юрид. лит., 1955. 771 с.
5. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. Москва: Наука, 1969. 345 с.

List of references

1. Aleksieiev V. M. Teoretychni zasady vzaiemovidnosyn derzhavy ta suspilstva v upravlinni: monohrafiia. Chernivtsi: Tekhnodruk, 2012. 392 p. [in Ukrainian].
2. Aleksieiev V. M. Struktury publichnoho upravlinnia v Ukraini: hromadivski rady. Chernivtsi: Tekhnodruk, 2014. 76 p. [in Ukrainian].
3. Beer M. Vseobshchaya istoriya sotsializma i sotsialnoy borbyi. Kiev: Gos. izd-vo Ukrainyi, 1923. 25 p. [in Russian].
4. Istoriya politicheskikh ucheniy / pod red. S. F. Kechek'yana, G. I. Fedkina. Moskva: Gos. izd-vo yurid. lit., 1955. 771 p. [in Russian].
5. Russo Zh.-Zh. Traktaty. Moskva: Nauka, 1969. 345 p. [in Russian].

ALEKSIEIEV Valerii
Doctor of Public Administration

OPTIMISTIC TRAGEDY OF PUBLIC ADMINISTRATION

The evolution of the formation and development of the public administration system is studied. It is shown that in comparison with the previous civilizational periods the system of public administration in its basic principles and principles has hardly changed. Emphasis is placed on the fact that the main function of the system of public administration in relation to society is to create conditions for an adequate standard of living for all groups of the population, which is not fully fulfilled. The basis of relations between the state and society is property management and human capital development. It is analyzed that in the absence of a well-thought-out ideology of society development and property management strategy, it is impossible to establish parity relations between the state and society. It turns out that the lack of a balanced state policy to regulate property relations causes the division of society into real and virtual owners, which undermines the economic basis of the state and causes a disproportion in the industrial complex. It is argued that public control over the processes of property management and growth of human resources will lead to the formation of a new model of relations between the state and society.

Key words: public administration, society, state, property.

Надійшла до редколегії 07.09.20