

Людмила ПРИХОДЧЕНКО, Микола ІЖА

АРХЕТИПНІ ЗАСАДИ ЕЛІТИ ТА ЛІДЕРСТВА В ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОМУ РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



ПРИХОДЧЕНКО
Людмила,
ПРЫХОДСЧЕНКО
Lyudmila,

доктор наук з
державного управління,
професор, професор
кафедри державного
управління і місцевого
самоурядування
Одеського
регіонального
інституту державного
управління Національної
академії державного
управління при
Президентові України,
м. Одеса.

Анотація: у статті
узагальнено історичні
уроки впливу еліти
та політичного
лідерства на процеси
державотворення.
На цій основі
визначено архетипні
засади політико-
адміністративного
реформування системи
державного управління
незалежної України,
охарактеризовано
процес формування
лідерів за
масштабністю, рівнем
завдань і джерелами
фінансування та
виявлено його специфіку
(інституалізацію,
конкретизацію,
прагматизм та
професіоналізацію).

Ключові слова:
система державного
управління, національна
еліта, політичне
лідерство, кадрове
забезпечення,
державотворення.

УДК 351: [35.08:342.51]
: 316.46

Постановка проблеми. Досвід цивілізації свідчить, що еліта та лідерство, особливо в трансформаційні періоди держави, відіграють надзвичайно важливу роль у політичному просторі. Їх формування відбувається в суспільстві незалежно від рівня його розвитку, форми державного правління, політичного режиму тощо. Динамічний розвиток будь-якого суспільства забезпечується наявністю самодостатньої, внутрішньо структурованої і дієвої політичної еліти, адже, без перебільшення, дієва і відповідальна еліта є утворенням, яке інституціонально не завжди фіксується, однак, попри це, відіграє суттєву реальну роль у суспільному житті, оскільки є «сукупним породженням усіх процесів політичної життєдіяльності суспільства» [7].

Безперечно, відсутність або наявність дієвої й активної еліти як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні є домінуючим фактором, який вирішує долю країни. Однак маємо зазначити, що за роки незалежності не сформувалася власна «національна аристократія», яка б стала провідником суспільної консолідації та духовного відродження України. Тому питання полягає в тому, а чи завжди проголошена еліта є «кращим», «вибраним», «відбірним»? Чи не зникає науковість цієї дефініції, чи не відбувається підміна понять, і за своєю сутністю вона є «квазіелітою» «псевдоелітою», нездатною сприймати й адекватно реагувати на виклики сьогодення, організовуючи суспільство на прогресивні перетворення?

Тому нині в науковій, політичній і суспільній думці України однією з найбільш гострих і дискусійних тем є формування національної еліти та лідерства, тим більш, що питання кадрового забезпечення в державному управлінні постає одним із пріоритетних.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення політичної еліти та лідерства є предметом розгляду широкого спектра політичних, психологічних, історичних, соціологічних і соціально-філософських досліджень, що у свою чергу визначає багатоаспектний, міждисциплінарний характер аналізу політичного лідерства як інституту влади.

Стан розробки обраної теми показує, що теоретико-методологічні засади становлення та розвитку політичної еліти та лідерства перебуває в полі зору таких дослідників, як Е. Афонін, С. Вовканич, М. Головатий, О. Гринів, В. Карлова, А. Колодій, О. Крюков, А. Пахарев, М. Пірен, Ф. Рудич, В. Танчер, М. Шульга та ін. Грунтуючись на здобутках відомих українських мислителів – В. Антоновича, Д. Донцова, М. Драгоманова, М. Костомарова, В. Липинського, М. Сосновського й Д. Чижевського – вони зробили вагомий внесок у теорію політичної еліти та лідерства, акцентуючи увагу на визначенні їх ролі у державотворчих процесах.

Що стосується проблемних питань кадрового забезпечення системи державного управління, то їх вивченням займаються В. Бакуменко, О. Воронько, В. Князев, Н. Липовська, В. Луговий, П. Надолішній, Н. Нижник, Т. Мотренко, О. Оболенський, В. Олуйко, Г.

Опанасюк, Е. Охотський, Н. Протасова, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Турчинов, Г. Щокін, С. Хаджирадєва, В. Яцуба та ін.

На підставі проведеного аналізу встановлено, що наявні наукові тлумачення понять «політична еліта», «політичне лідерство» та «вищі керівні кадри» є неоднозначними й такими, що змістовно перетинаються, а в деяких випадках навіть ототожнюються, що призводить до унеможливлення їх функціонального відокремлення. Крім того, чимало питань щодо формування і трансформації політичних еліт в Україні, перш за все в контексті науки державного управління, все ще залишаються мало дослідженими.

Тому мета статті полягає в узагальненні історичних уроків впливу еліти та політичного лідерства на процеси державотворення і визначення на цій основі архетипних засад політико-адміністративного реформування системи державного управління незалежної України, що і визначило логіку побудови дослідження.

Виклад основного матеріалу. З плином тисячоліть розуміння сутності процесу управління людьми та ролі особистості у змінах суспільного розвитку й творенні історії практично не змінилося. Не дивлячись на розмаїття наукових напрацювань і практичних здобутків, як і раніше, не втратили своєї актуальності погляди таких античних філософів, як Геракліт, Сократ, Платон і Аристотель, а також середньовічного Маккіавелі, які вважали, що управління є «царським мистецтвом», яке вимагає патріотизму (бажання та вміння покласти свою долю на вівтар Вітчизни), наявності ціннісних переконань (є наслідком належного виховання) та професіоналізму (грунтовної спеціальної підготовки), оскільки в державобудівничих процесах роль політичного, культурологічного та освітянського каталізатора виконувала «національна аристократія», або ж «провідна верства», перед якою поставало архіважливе і надскладне завдання: «Кожночасна національна аристократія мусить так об'єднувати і так організувати свою націю, щоб під її проводом нація мала найкращі матеріяльні і моральні умови для перемоги в тяжкій боротьбі за існування. <...> Кожночасна національна аристократія мусить мати, крім матеріяльної сили, ще й моральний авторитет в очах своєї нації», адже «ніхто нам не збудує держави, коли ми її самі не збудуємо» і «ніхто з нас не зробить нації, коли ми самі нацією не захочемо бути». Забезпечити досягнення такої мети має саме національна аристократія – «група найкращих у даний момент серед нації людей, які найкращі серед неї тому, що власне вони в даний момент являються організаторами, правителями і керманічами нації» [5, с. 131]. Вони покликані не лише підвищувати свій політичний рівень, але і сприяти його піднесенню серед широкого загалу.

Слід зазначити, що політична сфера визначає формування правил і стереотипів поведінки, способи дії, ідеологію і психологію керівників різних рівнів, усієї політичної еліти. У процесі взаємовідносин виробляється нормативний кодекс, який не лише матеріалізується в інститутах і механізмах влади, але і відтворюється в адміністративно-управлінській, економічній, духовній та моральній сферах, у структурах суспільного життя.

Так, в українській політичній думці проблема формування еліти постає ще за часів Київської Русі – в діяльності Володимира Великого (Святого), «Руській Правді» Ярослава Мудрого, збірнику



**IJA
Микола,
IZHA**

доктор політичних наук, доцент, директор Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса.

Анотація: у статті узагальнено історичні уроки впливу еліти та політичного лідерства на процеси державотворення.

На цій основі визначено архетипні засади політико-адміністративного реформування системи державного управління незалежної України, охарактеризовано процес формування лідерів за масштабністю, рівнем завдань і джерелами фінансування та виявлено його специфіку (інституалізацію, конкретизацію, прагматизм та професіоналізацію).

Ключові слова: система державного управління, національна еліта, політичне лідерство, кадрове забезпечення, державотворення.

УДК 351: [35.08:342.51]
: 316.46

законів феодального права, який мав величезне значення для подальшого розвитку українського, російського та білоруського, а почасти і литовського права, «Поученні синам» Володимира Мономаха, своєрідного заповіту урядовцям. Згодом вона знаходить своє продовження у Городельській Унії 1413 року, в «Пактах та Конституції прав та вольностей війська Запорізького» Пилипа Орлика (1710 рік), у роботах В. Антоновича, М. Грушевського, Д. Донцова, М. Драгоманова, М. Костомарова, В. Липинського П. Чубинського й у конституційних проектах. Усі вони є свідченням високого рівня зрілості громадсько-політичних сил.

Ідея активної участі шляхетської верстви в Україні в політичному та національному відродженні української держави знаходить своє продовження в діяльності УНП – першої української політичної партії самостійницького характеру ХХ ст., що визначала програмним завданням (Проект Української конституції УНП М. Міхновського, 1905 р.) розбудову суверенної української держави.

Одним із головних чинників державотворення за часів Української Народної Республіки, Гетьманщини та Західноукраїнської Народної Республіки, безумовно, є національна політична еліта, яка всі свої зусилля та досвід, та навіть і життя, підпорядкувала досягненню єдиної мети – будівництво незалежної України. Простежуючи процес формування еліт в Україні крізь призму історії, слід взяти до уваги те, що завжди правляча верства була ідентифікованою (мала право бути елітою, бо була патріотом своєї землі) і пов'язаною з певною територією [1], на якій український народ завойовував для себе право на історичне буття.

Тобто, розвиток політико-правової думки досягає надзвичайно високого рівня, однак в реальності відчувається брак національної еліти. Наприклад, слабкість Козацької держави, за М. Костомаровим, була зумовлена внутрішнім розколом в українському суспільстві і в козацькій старшині, що призвело до збройної боротьби, а серед причин поразки реформування Центральної Ради науковці одноставно наголошують на відсутності національних управлінських кадрів, не здатних впроваджувати проголошені ідеї та цілі у практичну площину. При цьому спостерігається недооцінювання відсутності таких чиновників-професіоналів, які б були патріотами своєї держави. Тож, не випадково головною причиною краху Гетьманату називається неможливість забезпечити професійними кадрами ключові посади. Провідна верства переважно складалася з осіб, які не мали досвіду управління, оскільки серед них не було ні адміністраторів-фахівців, ні досвідчених організаторів виробництва, транспорту, фінансової системи чи армії. Навіть губернські староства очолювали не професіонали й не патріоти, що надавало змогу старостам перевищувати свою владу й звалювати потім усю провину на центральний уряд, дискредитуючи його. Тож, без завершення формування засад державної служби не могло бути й мови про розбудову системи спеціального навчання урядовців. Крім того, на ті часи політична еліта перервала зв'язки з бізнес-елітою, ставши поза виробництвом та ігноруючи реальне життя. А брак професіоналів, зменшення коефіцієнту елітарності суспільства не тільки зумовлюють приреченість започаткованих реформ, але і стають гальмом на шляху ринкових перетворень, демократичного розвитку суспільства.

Не важко провести аналогію з тими подіями, що відбувалися в Україні за роки становлення незалежності. Тим більш, що за роки перебування у складі Радянського Союзу поняття національної еліти в Україні не існувало ні в теорії (поняття «національний» з погляду партійної номенклатури передбачало «націоналістичний»), ні на практиці – через систематичне перетасування керівних кадрів, здійснюване єдиною правлячою партією [1].

Формування політичного лідерства відбувалося переважно двома шляхами: як наслідок добору та розстановки колишніх комуністів, незалежно від того, змінили вони свої погляди чи ні, та як результат входження в політику нових груп та окремих громадських діячів, наукової інтелігенції, безпосередньо не пов'язаних ні з комуністичним режимом, ні з опором йому. У своїй переважній більшості вони по-

чали задовольняти власні інтереси, не мали професійних умінь і навичок управління, і хоча робили спроби діяти адекватно до суспільно-політичних змін і колізій, однак проявляли безпорадність у вирішенні складних соціальних та економічних проблем, які постали перед суспільством.

Тяжюючи до історичного надбання, політичні лідери продовжували традицію боротьби проти когось, а не за щось. Дев'яності роки позначилися досить помітним червоним забарвленням, появою великої кількості політичних лідерів популістського характеру, на зміну яким через надто швидко трансформацію за політичними уподобаннями й орієнтаціями прийшла строката та мінлива еліта, що динамічно здійснювала перехід від одного політичного табору до іншого.

Як справедливо зазначає І. Дзюба, «відбувся раптовий викид у псевдоеліту, складалася „гримуча суміш”, в якій змішались осколки радянської партійної номенклатури, політичні кар'єристи, демагоги, сумнівного походження скоробагачки» [2, с. 36].

Здебільшого це відбувалося через те, що самоідентифікація та самоусвідомлення лідерами своєї ролі в процесах адміністративного реформування призвели до ситуації, коли прагнення знайти своє місце в політиці вступало у суперечність із звичним для них станом чиновництва. Пошук оптимальних форм самоорганізації та захисту власних інтересів зумовив вибір шляхів власної політичної реалізації: шляхом створення власних політичних партій чи організацій, комбінуючи складні схеми із загальнодержавними політично-економічними угрупованнями чи просто зберігаючи нейтралітет.

Фактично, час був витрачений на боротьбу різних політичних сил за владу, яка диктувалася переважно економічними інтересами та точилася навколо питання про те, яка група політичної еліти контролюватиме доступ до розподілу економічних і фінансових ресурсів країни і здійснюватиме приватизацію національного надбання.

Безперечно, суперечливість умов формування і розвитку політичної еліти нашої держави породила суперечливі оцінки її характеру і можливостей. Щонайперше слід зазначити, що якщо донедавна політичною елітою вважали переважно закриту групу політичних лідерів, то нині цим терміном визначають соціальні суб'єкти, пов'язані з проблемами політичного розвитку, які суттєво впливають на соціально-політичні процеси й на розвиток суспільства.

Тому не применшуючи значної й активної ролі таких персон на початку становлення України як незалежної держави під час її формування, слід мати на увазі наявну соціальну поляризацію, корумпованість, відчуженість влади від суспільства, політичне марнославство, домінування психології тимчасовості через мотиви особистого збагачення значної кількості представників політичної еліти [4]. До того ж, ситуація ускладнюється тривалим, стійким протиборством між різними частинами елітних угруповань.

Державотворчі процеси в Україні уповільнює відсутність загальнодержавної національної ідеології, головних морально-духовних цінностей, на які має орієнтуватися нація у своєму поступі. У цілому це гальмує духовно-культурний розвиток української нації, не сприяє зміцненню національної самосвідомості і діє на користь силам, не зацікавленим у зміцненні української державності [3]. Заклики до духовного відродження, перебудови економіки, модернізації, євроінтеграції тощо, не підкріплюються реальними діями, поглиблюють у національній самосвідомості почуття втрати загальнонаціональної перспективи.

У зв'язку з цим питання формування та розвитку лідерських якостей і навичок у керівників всіх без винятку рівнів набуває надзвичайної ваги. Так, процес формування лідерів сучасної України за масштабністю, рівнем завдань та джерелами фінансування можна розглядати на чотирьох рівнях. Щонайперше, це підготовка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням. Мається на увазі не тільки магістратура за спеціальностями «державне управління» та «державна служба», а і Вища школа державного управління, створе-

на при Національній академії державного управління при Президентіві України й Школа вищого корпусу державної служби, створена при Національному Агентстві України з питань державної служби, формування президентського кадрового резерву «Нова еліта нації».

По-друге, це розвиток лідерських якостей за допомогою отриманих грантів, фінансової підтримки міжнародних агенцій – неурядових, неприбуткових громадських організацій, що працюють за сприяння та підтримки міжнародних агенцій (зокрема, це Центр муніципального менеджменту й Українська Школа Лідерів) проведення регіональних тренінгів та семінарів, проектів, що реалізуються внаслідок отриманих грантів.

Указані дві групи орієнтуються на виявлення та формування потенційних політичних лідерів як для регіонального, так і для національного рівнів залежно від розвитку та прояву лідерських якостей, навичок адміністрування та ситуації, що склалася на цей момент у суспільстві.

Щодо наступних двох рівнів, то вони орієнтуються на власні потреби, тобто на місцевий і регіональний рівні. Сформовані на громадських засадах, ініціативі та прагненні місцевої влади залучати до управління містом чи регіоном управлінців-професіоналів, вони передбачають об'єднання: державних структур і громадських неприбуткових організацій для залучення молоді до державної служби, підвищення кваліфікації молодих державних службовців, виявлення і розвитку в них лідерських навичок (молодіжні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, які співпрацюють із школярами, громадські об'єднання) [6].

Разом з тим, маємо зазначити, що незацікавленість правлячих еліт в науковому обґрунтуванні своєї діяльності призводить до того, що зараз відсутнє соціальне замовлення на глибоке, всебічне вивчення зв'язків і принципів дії механізмів інституту політичного лідерства та формування національної еліти як неодмінних складових демократичного суспільства.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших наукових розвідок у цьому напрямку. Історія вітчизняного державотворення переконливо свідчить про те, що питання формування національної еліти та лідерства, а отже, і високопрофесійних кадрів на вищих керівних посадах, завжди перебували на чільному місці, і саме з їх відсутністю пов'язуються невдачі щодо зміни існуючого стану на краще, адже політичне лідерство набуває змісту як фактор стабільності, інтеграції інтересів різних груп населення – лідери виступають ініціаторами перетворень, є ключовими фігурами успішного проведення адміністративної реформи на демократичних засадах, формують стратегію розвитку й визначають засоби її реалізації. Тому взаємодія політичного лідерства і державного управління розглядається як головна проблема підвищення управлінської здатності суспільства, що сприяє стабільному і поступальному розвитку нашої держави.

Історико-логічне відтворення процесу становлення та формування політичного лідерства в державному управлінні періоду утвердження незалежності держави та з'ясування факторів, що зумовили специфіку такого розвитку дають можливість виявити й узагальнити його провідні тенденції: інституалізацію, коли процес виявлення й відбору лідерів, їх просування до влади відбувається в межах певних інститутів; концентрацію активності лідерів на економічних та соціальних проблемах, оскільки ефективність діяльності, спрямованої на забезпечення економічної стабільності, соціальної справедливості, зростання рівня життя та добробуту найбільше сприяє зростанню авторитету та легітимності; тяжіння до прагматизму, що зумовлює необхідність виходу на політичну арену нового покоління лідерів-радикалів, прибічників рішучих заходів, і, звичайно ж, професіоналізацію. Управлінська діяльність потребує спеціальних знань, навичок і досвіду, тим більш – політична, коли від компетентності та професійності керівних кадрів залежить доля великих верств населення.

Динаміка суспільного розвитку перебуває в прямій залежності від здатності до інституціональних змін інституту політичного лідерства. Щонайперше, тісний і неопосередкований взаємозв'язок між ними проявляється у готовності до прийняття викликів сьогодення, креативності та гнучкості під час ухвалення управлінських рішень у поєднанні з продукуванням інновацій у різних сферах суспільного життя.

У країні не сформувалася еліта у новій якості – як носій національної ідеї, національної самосвідомості суспільства. Політичні лідери не виконують соціальної функції, не беруть як носії певних ідей на себе історичну відповідальність за долю держави і нації. Через це сучасна українська еліта не є чинником консолідації і мобілізації суспільства, оскільки вона неспроможна адекватно наявним потребам реагувати на глобалізаційні виклики сьогодення, вирішувати загальнодержавні завдання, забезпечуючи поступальний розвиток держави. Отже, нагальною потребою сьогодення є потреба в сильному лідері, здатному взяти на себе відповідальність за долю країни, процеси формування нації, кристалізації колективної ідентичності й національної самосвідомості.

Список літератури:

1. Брюховецкий В. Ключ до формування української євроцентричної еліти – освіта / В. Брюховецький // Дзеркало тижня. – 2003. – № 44 (469).
2. Дзюба І. На еліту надійся, а сам не плошай / І. Дзюба // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 9. – С. 34–36
3. Карлова В.В. Національна еліта в незалежній Україні: проблеми становлення та функціонування / В.В. Карлова // Вісник Академії муніципального управління : збірник наук. праць. – 2010. – № 4. – (Серія : «управління»). – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2010_4/14.pdf. – Заголовок з екрана.
4. Крюков О.І. Політико-управлінська еліта України: особливості становлення та розвитку в умовах суспільної трансформації : автореф. дис. ... докт. дер. упр. : спец. 25.00.01– «Теорія та історія державного управління» / О.І. Крюков ; Національна академія держ. управління при Президенті України. – К., 2007. – 36 с.
5. Липинський В. Листи до братів-хліборобів про ідею і організацію українського монархізму / В.Липинський. – Нью-Йорк, 1954. – 470 с.
6. Приходченко Л.Л. Регіональне політичне лідерство: становлення та вплив на державне управління : автореф. дис. ... канд. дер. упр. : спец. 25.00.01 – «Теорія та історія державного управління» / Л.Л. Приходченко. – Одеса, 2001. – 20 с.
7. Траверсе О. Політичне лідерство, національна еліта і практика модернізації суспільства / О. Траверсе // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1 (16). – С. 27–36.