

Дослідження, розробки, проекти
з питань публічного управління та адміністрування

УДК 351

Дегтяр Олег Андрійович

доктор наук з державного управління

Дегтярь Олег Андреевич

доктор наук по государственному управлению

Diegtiar Oleh

Doctor of Science in Public Administration

ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В УКРАЇНІ
ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ В
УКРАИНЕ
FORMATION OF POLITICAL AND MANAGEMENT ELITE IN
UKRAINE

***Анотація.** Розвиток національної державної системи має велике історичне підґрунтя. У статті проведено аналіз основних історичних періодів формування сучасної української державності, як в умовах незалежності території, так і спроби сформувати державну систему в умовах перебування під управлінням інших країн чи їх політичним впливом. Було проаналізовано політичну, економічну, законодавчу, суспільну, соціальну, просвітницьку та інші складові формування політико-управлінських еліт у різні історичні періоди. Переламним було визначено період отримання Україною незалежності та початком будівництва держави як повноцінного члена світової спільноти. Саме цей час став кризовим не лише для системи державного управління України, але і соціально-економічних процесів, що було пов'язано із розривом традиційних коопераційних зав'язків країни із пострадянським простором,*

переформатування від адміністративно-командної до ринкової системи. Руйнування існуючої системи завжди передбачає період адаптації та побудови нової системи державної влади. В Україні ці процеси гальмувалися залишившимся великим впливом політичних еліт на вже незалежну державу та процеси її державотворення, а також відсутністю розуміння економічних механізмів нової ринкової системи. Адаптація держави та політичних еліт до нових умов розвитку суспільства, незважаючи на нові пріоритети, залишила ряд внутрішніх та зовнішніх перешкод. Аналіз негативних зовнішніх та внутрішніх чинників впливу на формування нових політико-управлінських еліт, що були проаналізовані у статі, визначив проблемні аспекти дослідження. Нові виклики та глобальні проблеми суспільного характеру формують і нові вимоги до створення політико-управлінської елітарної системи. Незмінним є лише фактор системності формування еліт. Саме цей фактор став основою розробки схеми формування політико-управлінських еліт на національному рівні, що представлена у роботі.

Ключові слова: державне управління, політико-управлінські еліти, державотворення.

Анотація. Развитие национальной государственной системы имеет большой исторический путь. В статье проведен анализ основных исторических периодов формирования современной украинской государственности, как в условиях независимости ее территории, так и попытки сформировать государственную систему в условиях пребывания под управлением других стран или их политическим влиянием. Были проанализированы политические, экономические, законодательные, общественные, социальные, просветительские и другие составляющие формирования политико-управленческих элит в разные исторические периоды. Переломным был определен период обретения Украиной

независимости и начало строительства государства как полноценного члена мирового сообщества. Именно это время стало кризисным не только для системы государственного управления Украины, но и социально-экономических процессов, что было связано с разрывом традиционных кооперационных связей страны с постсоветским пространством, реформирование от административно-командной к рыночной системе. Разрушение существующей системы всегда предполагает период адаптации и построения новой системы государственной власти. В Украине эти процессы тормозились оставшимся большим влиянием политических элит на уже независимое государство и процессы его строительства, а также отсутствием понимания экономических механизмов новой рыночной системы. Адаптация государства и политических элит к новым условиям развития общества, несмотря на новые приоритеты, оставила ряд внутренних и внешних препятствий. Анализ негативных внешних и внутренних факторов влияния на формирование новых политико-управленческих элит, которые были проанализированы в статье, определили проблемные аспекты исследования. Новые вызовы и глобальные проблемы общественного характера формируют и новые требования к созданию политико-управленческой элитарной системы. Неизменным является лишь фактор системности формирования элит. Именно этот фактор стал основой разработки схемы формирования политико-управленческих элит на национальном уровне, которая представлена в работе.

Ключевые слова: государственное управление, политико-управленческие элиты, государственное строительство.

Summary. The development of the national state system has a great historical basis. The article analyzes the main historical periods of formation of modern Ukrainian statehood, both in terms of independence and territory, and

attempts to form a state system in terms of being under the control of other countries or their political influence. political, economic, legislative, social, enlightenment and other components of the formation of political and managerial elites in different historical periods were analyzed. The turning point was the period of Ukraine's independence and the beginning of state building as a full member of the world community. It was this time that became a crisis not only for the system of public administration of Ukraine, but also for socio-economic processes, which was associated with the rupture of traditional cooperation ties of the country with the post-Soviet space, reformatting from administrative-command to market system. The destruction of the existing system always involves a period of adaptation and construction of a new system of state power. In Ukraine, these processes were hampered by the remaining great influence of political elites on the already independent state and the processes of its state formation, as well as the lack of understanding of the economic mechanisms of the new market system. The adaptation of the state and political elites to the new conditions of society's development, despite the new priorities, left a number of internal and external obstacles. The analysis of negative external and internal factors influencing the formation of new political and managerial elites, which were analyzed in the article, identified problematic aspects of the study. New challenges and global problems of a public nature form new requirements for the creation of an elite political and managerial system. Only the factor of systematic formation of elites is unchanged. It is this factor that became the basis for the development of the scheme of formation of political and managerial elites at the national level, which is presented in the paper.

Key words: *public administration, political and administrative elites, state formation.*

Постановка проблеми. Процеси розвитку державності відіграють важливу роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку. Система державного управління здійснює вплив на регуляцію та координації всіх сфер життєдіяльності суспільства. Отже, фахові та особистісні компетенції представників державної влади, їх морально-етичні якості та мотивація є вагомим аспектом розвитку суспільства в цілому, його вектору орієнтації на демократичні цінності, верховенство права, свободи та рівності перед законом, формування основ сучасного суспільства, здатного вирішувати важливі суспільні проблеми та долати нові глобальні виклики. Рівень довіри до влади формується завдяки вкладу кожного державного службовця у іміджеву складову публічного адміністрування. Таким чином, питання формування еліт, здатних ефективно стратегічно управляти розвитком держави та забезпечувати процеси державотворення, є одним із ключових завдань сучасної системи державного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями формування політико-управлінських еліт має важливе практичне значення, відповідно привертало до себе увагу багатьох науковців, що розробляли у своїх дослідженнях механізми розвитку управлінських еліт. Зокрема, у роботах Цветков В.В., Горбатенко В.П. розглядаються окремі аспекти впливу політичних еліт на управління суспільними процесами [1]. Танчер В., Кучеренко О. розглядають соціальні аспекти ідей елітизму, надаючи їм нові форми, притаманні для потреб сучасного суспільства [2]. У колективних дослідженнях під керівництвом Ф.М. Рудича проаналізовано шлях становлення політичних еліт в Україні, відповідно визначено недоліки системи елітаризму та перспективи її подальшого розвитку [3]. Як окремий вид управлінської субкультури виділяє поняття елітаризму Грабіна В. Г. у своїй роботах [4]. Історичний екскурс, становлення українських еліт у процесі переходу до демократичних основ суспільного розвитку, формування сучасних політичних еліт розглядаються у роботах

Щокіна Г., Головатого М., Науменка О., Пірена М., Ребкала В., Тертичка В., Щербини С., Рихліка В. та інших авторів. Проте, розвиток суспільства через призму формування нових суспільних викликів та перспектив, ставить перед науковцями нові завдання щодо пошуку ефективних механізмів формування управлінських еліт як основи подальшого державотворення та розвитку держави.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Українське суспільство та політико-правова система пройшли суттєвий шлях трансформацій при переході від адміністративно-командного до демократичного устрою, переформатуванні державної влади та зміни ролі громадянського суспільства у процесах державного управління. Цей шлях став новою історією української державності, яка протягом довгих років не могла розвиватися, що стало причиною низки проблем на початку її розвитку після доби радянського періоду. Нові тенденції розвитку суспільства суттєво впливали на формування політичних еліт, а політичні еліти, в свою чергу, формували державну політику та впливали на суспільний розвиток. Такий дуальний симбіоз взаємозв'язків суспільства та політичних еліт у системі державного управління визначив мету дослідження, що полягає у пошуку ефективних механізмів впливу на формування політичних еліт з метою забезпечення сталого розвитку суспільно-політичних процесів в державі.

Відповідно до мети статі поставлені наступні завдання дослідження:

- описати загальноісторичні тенденції розвитку політичних еліт України;
- визначити вплив історичних процесів на формування політичних еліт в Україні,
- визначити впливи зовнішніх факторів на формування національних українських еліт,

- дати загальну характеристику процесам формування елітизму на національному рівні з урахуванням майбутніх перспектив розвитку.

Виклад основного матеріалу. Формування політико-управлінської еліти України процес, що історично складався не лише в умовах можливості державотворення, але і на етапах перебування України або окремих її частин під підпорядкуванням інших держав. Це суттєво гальмувало розвиток державотворення на національному рівні, проте дало можливість запозичити ряд управлінських підходів до системи державного управління та політичного устрою від інших державних систем.

Історія Української державності сягає часів Київської Русі, коли наша країна була однією із найбільш розвинених країн Європи. Система державного устрою дозволяла проводити раціональну внутрішню та зовнішню політику. Ієрархічна система управління, що було побудована, наприклад за часів одного із наймогутніших князів Русі Ярослава була прикладом для Європейських країн, сприяла просвітництву, розвитку науки та освіти на високому рівні для того історичного періоду, побудови системи міжнародних зав'язків. Київська Русь була державою, еліти якої мали тісні, втому числі родинні, зв'язки із наймогутнішими правлячими елітами Європи та Візантії, наймогутніших регіонів того історичного періоду. Чвари та розбрат зруйнували не лише систему підготовки політичних еліт, мінімізували їх вплив на міжнародній арені та знизили роль у системі внутрішнього розвитку, цей період знищив основу політичної еліти держави того часу, а для формування нової знадобилися роки.

Доцільно визнати, що у зв'язку із історичними подіями, що відбувалися на території сучасної України у різні історичні періоди, політична еліта була тісно пов'язана або навіть формувалася із представників воєнних утворень. Варто згадати період українського

козацтва, коли козацька держава мала великий політичний вплив, було осередком захисту національних інтересів та проводила власну зовнішню політику в умовах незалежного формування внутрішньої та зовнішньої політики, і навіть в умовах підпорядкування іншим державам. Незважаючи на військову основу державного утворення, законодавчі норми були системою обов'язкового підпорядкування та мали найвищу силу. Саме завдяки розвитку законодавчої системи в ті часи була сформована перша в Європі Конституція Пилипа Орлика, яка свідчила про демократичність українською держави. Проте, через відсутність державності вплив Конституції на політико-правові аспекти не був впроваджений на практиці.

Новою спробою формування національних політичних еліт був період утворення Української Народної Республіки та Західно-Української Народної Республіки. Незважаючи на короткий термін існування цих державних утворень, вони сформували передумови для боротьби за незалежність країни та створення основ державності.

Сучасна українська держава почала формуватися в умовах розпаду економічних зав'язків, переходу від централізованого адміністративного управління соціально-економічними процесами до ринкових відносин. Не готовність до такої кардинальної зміни соціально-економічної та суспільної систем, в першу чергу, соціуму та правлячих політичних еліт, призвело до кризи державотворення. Протягом років незалежності Україна визначала вектор свого розвитку. Перехід до євроінтеграційного вектору сприяв змінам внутрішньополітичних еліт, проте незрілість вітчизняної системи державного управління та відсутність раціональної ієрархічної структури управління, досвіду провідних європейських демократій визначають суттєві перешкоди до розвитку державного сектору та суспільного розвитку. Відповідно питання формування політично-управлінської еліти залишається актуальним.

Варто зазначити, що на сьогодні суттєвий вплив на формування політико-управлінських еліт здійснюють внутрішні та зовнішні фактори. Серед внутрішніх факторів впливу на формування національних еліт варто визначити:

- відсутність ефективної системи підготовки кваліфікованих кадрів у системі державного управління в умовах трансформаційних процесів системи вищої освіти,
- відсутність системної кадрової політики у системі державного управління, що пов'язано із політичними впливами,
- вплив олігархічних структур на формування політико-управлінської еліти в умовах лобіювання власних економічних інтересів,
- корупція у системі влади,
- відсутність сформованих політичних традицій,
- відсутність системи етичних норм, що формують персональний імідж політика, та відповідальності за наслідки своїх дій.

Зовнішніми факторами, що здійснюють негативний вплив на формування політичних еліт в Україні виступають наступні:

- проведення антитерористичної операції на Сході, та спроби формувати політичне підґрунтя для антидержавних дій,
- суттєвий вплив закордонних держав на політичні еліти, формування систем лобіювання інтересів інших держав всередині України,
- відсутність налагоджених партнерських відносин із рядом країн, політика подвійних стандартів та політика «невтручання».

Відповідно до проаналізованих проблемних чинників впливу на формування політичних еліт в Україні, доцільно представити основні принципи елітоутворення на рівні системи державного управління, а саме:

- системність,
- відповідність етичним нормам та правилам,

- врахування національного менталітету та національних особливостей країни,
- визначення як базового пріоритету лобювання національних інтересів держави та її народу на внутрішньо- та зовнішньополітичних аренах,
- формування системи відповідальності за прийняття управлінських рішень, формування іміджу політика та його репутації,
- системність підготовки кадрів, розвиток національної політичної школи,
- формування навиків та компетенцій управлінської еліти відповідно до сучасних вимог суспільства.

Отже, систему формування політико-управлінської еліти України можна представити у вигляді наступної схеми блоків вимог до елітотворчих процесів – рис. 1



Рис. 1. Система формування політико-управлінських еліт

Отже, у дослідженні запропоновано представити систему підготовки політико-управлінських еліт двома основним блоками – навчання

компетенціям професійного управлінця у системі державного управління та формування системи репутаційного впливу на політичні еліти України.

Висновки та пропозиції. У результаті проведеного історико-ретроспективного аналізу розвитку систем державного управління та формування національних політико-управлінських еліт було визначено негативні та позитивні аспекти чинників впливу на систему державного управління та політичну системи держави. Історичні події суттєво вплинули на формування національної державності. Проте, окрім цього великий вплив на українські політико-управлінські еліти здійснювали та продовжують здійснювати зовнішні чинники. Аналіз зовнішніх та внутрішніх чинників дозволив визначити проблемні аспекти формування політико-управлінських еліт України. Аналіз даних чинників дозволив визначити можливості мінімізації даного впливу шляхом формування пріоритетних позицій щодо створення системи підготовки, перекваліфікації, формування репутаційних основ комплексного відбору представників політико-управлінської еліти завдяки впливу громадянського суспільства та системності підходів до державотворення.

Література

1. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія - Управління - Бюрократія: в контексті українського суспільства. Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.
2. Танчер В., Кучеренко О. Ідеї елітизму в контексті демократичної трансформації суспільства // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. 1998. № 3. С. 5-16.
3. Політична система сучасної України: Особливості становлення, тенденції розвитку / За ред. Ф.М. Рудича. К.: Парламент. вид-во, 2002. 327 с.

4. Грабіна В. Г. Політична еліта України як уособлення субкультури влади / В. Г. Грабіна // Грани. 2016. № 4 (131). С. 55-61.
5. Україна на зламі тисячоліть: історичний екскурс, проблеми, тенденції та перспективи: Кол. моногр. / За заг. ред. Г.Щокіна, М.Головатого. К.: МАУП, 2000. 384 с.
6. Науменко О.М. Механізми рекрутування у політико-управлінську еліту України в умовах незалежності: дис.... канд. політ. наук: 23.00.02 — "політичні інститути та процеси". Київ, 2016. 237 с.
7. Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки: монографія / За ред. М.І. Пірен, В.А. Ребкало, В.В. Тертичка. К.: Вид-во НАДУ, 2003. 180 с.
8. Щербина С.С. Генеза політичних еліт в Україні: сутність, структура, особливості: автореф. дис... канд. соціол. наук: 22.00.04. Запоріжжя: Б.в., 2011. 20 с.
9. Рихлік В.А. Особливості становлення сучасної української політичної еліти: автореф. дис.... канд. політ. наук: 23.00.02. Київ. 2010. 17 с.

References

1. Tsvietkov V.V., Horbatenko V.P. Demokratsiia - Upravlinnia - Biurokratiia: v konteksti ukrainskoho suspilstva. Monohrafiia. K.: In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2001. 248 s
2. Tancher V., Kucherenko O. Idei elityzmu v konteksti demokratychnoi transformatsii suspilstva // Sotsiologiia: teoriia, metody, marketynh. 1998. № 3. S. 5-16.
3. Politychna systema suchasnoi Ukrainy: Osoblyvosti stanovlennia, tendentsii rozvytku / Za red. F.M. Rudycha. K.: Parlament. vyd-vo, 2002. 327 s.
4. Hrabina V. H. Politychna elita Ukrainy yak uosoblennia subkultury vlady / V. H. Hrabina // Hrani. 2016. № 4 (131). S. 55-61.

5. Ukraina na zlami tysiacholit: istorychnyi ekskurs, problemy, tendentsii ta perspektyvy: Kol. monohr. / Za zah. red. H. Shchokina, M. Holovatoho. K.: MAUP, 2000. 384 s
6. Naumenko O.M. Mekhanizmy rekrutuvannia u polityko-upravlinsku elitu Ukrainy v umovakh nezalezhnosti: dys.... kand. polit. nauk: 23.00.02 — "politychni instytuty ta protsesy". Kyiv, 2016. 237 s.
7. Suchasna upravlinska elita v Ukraini: yakisni kharakterystyky, shliakhy ta metody pidhotovky: monohrafiia / Za red. M.I. Piren, V.A. Rebkalo, V.V. Tertychka. K.: Vyd-vo NADU, 2003. 180 s.
8. Shcherbyna S.S. Heneza politychnykh elit v Ukraini: sutnist, struktura, osoblyvosti: avtoref. dys... kand. sotsiol. nauk: 22.00.04. Zaporizhzhia: B.v., 2011. 20 s.
9. Rykhlik V.A. Osoblyvosti stanovlennia suchasnoi ukrainskoi politychnoi elity: avtoref. dys.... kand. polit. nauk: 23.00.02. Kyiv. 2010. 17 s.