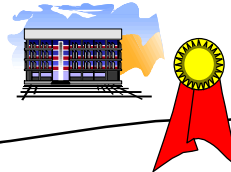


Державна  
служба,  
служба в органах  
місцевого  
самоврядування



**Анатолій Рачинський,**  
доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри державного управління  
і менеджменту НАДУ

### **Політико-управлінська еліта в перехідних суспільствах: особливості становлення та розвитку**

У статті розглянуто питання становлення та розвитку політико-управлінських еліт у перехідних суспільствах. Проаналізовано проблеми державної кадрової політики і механізмів її реалізації.

*Ключові слова:* політико-управлінська еліта, ефективне управління, елітна інженерія, кадрове рекрутування.

The questions of formation and development of political and administrative elites in transitional societies. The problems of personnel policy and mechanisms for its implementation.

*Key words:* political and administrative elite, effective management, elite engineering, personnel recruitment.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Сучасне українське суспільство переживає непростий історичний період становлення і розбудови правової, демократичної держави. Перед країною стоїть важливе завдання визначення стратегії і тактики її подальшого розвитку, необхідності посилення відповідальності тих, хто перебуває при владі, за прийняття й реалізацію політико-управлінських рішень. Однією з ключових проблем в українському суспільстві є забезпечення якісних перетворень в елітних групах. Йдеться про впровадження моделі та механізмів, які б сприяли якісному оновленню політико-управлінської еліти України. Саме тому перед державою постає невідкладне завдання залучення до проведення реформ у сфері державного управління найобдарованішої частини суспільства та створення Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" [13].

У зв'язку з цим актуальності набуває питання дослідження закономірностей і особливостей становлення та розвитку політико-управлінської

еліти, від якої безпосередньо залежить підготовка й ухвалення найважливіших владно-управлінських рішень, а відповідно і добробут населення. З огляду на це виникає потреба аналізу світових і вітчизняних теоретичних напрацювань з питань формування й функціонування політико-управлінських еліт у перехідний період, визначення їх місця та ролі в системі державного управління.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.* Дослідження процесів формування та тенденцій розвитку політико-управлінської еліти стало предметом розгляду багатьох зарубіжних та вітчизняних авторів, серед яких Г.Ашин [1], М.Доган, Дж.Хіглі [2], О.Крюков [4-5], І.Лопушинський [7], Л.Мандзій [8], М.Пірен [10], Х.Лінц, А.Степан [16] та ін.

Незважаючи на дослідницьку активність у зазначеному напрямі, проблема формування політико-управлінської еліти в перехідних суспільствах, особливості її становлення і розвитку ще не є достатньо розробленими, а відповідні напрацювання впроваджені в практику державного управління в Україні.

*Формулювання цілей статті (постановка завдання).* Основним завданням в межах запропонованого дослідження визначається з'ясування основних проблемних питань формування політико-управлінської еліти в перехідних суспільствах.

*Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.* Суспільство на кожному етапі свого розвитку являє собою широке поле взаємодії різних закономірностей, які відображають процес всебічного розвитку суспільного життя. Однією з таких закономірностей виступає зміна політико-управлінських еліт, формування й функціонування яких справляє значний вплив на розвиток суспільних процесів. Як зазначає М.Пірен, роль еліти особливо зростає в перехідні періоди розвитку суспільства, оскільки саме вона повинна визначити відповіді на виклики, поставлені проблемним часом на шляху до демократії [10, с. 38]. З огляду на такий стан справ на порядку денному державного будівництва в сучасній Україні перебуває питання формування модерної політико-управлінської еліти, здатної по-новому вирішувати виклики глобалізованого світу, насамперед на користь власної держави [7].

Український дослідник О.Крюков, здійснивши ґрунтовний аналіз політико-управлінської еліти як чинника державотворення, найбільш змістовним визначенням поняття "політико-управлінська еліта" вважає таке: це чиновники "вищої ланки, які володіють формальною владою в організаціях та інститутах, займаються політичним управлінням і встановлюють правила організації життя в суспільстві" [5, с. 5]. Водночас науковець наголошує, що структура політико-управлінської еліти є неоднорідною, до неї входять як вища еліта, яка безпосередньо впливає на прийняття загальнодержавних

рішень, так і середня еліта, яка складається з інтелектуалів, службовців, учених, менеджерів тощо [4, с. 22].

Модель розвитку політико-управлінської еліти в Україні формується під впливом трансформаційних процесів, пов'язаних із розбудовою правової, демократичної держави. Разом з тим розвиток елітного корпусу тісно пов'язаний з особливостями світоустрою, специфікою демократичного транзиту. У цьому контексті І.Лопушинський виділяє три групи країн із різним рівнем розвитку політико-управлінської еліти. До першої він відносить групу розвинених країн, в яких уже відбувся перехід від індустріального до постіндустріального (інформаційного) суспільства. У країнах-лідерах розвиваються децентралізовані форми управління з високоорганізованим громадянським суспільством. До другої - групу країн, що тільки розвиваються, які частково або повністю залежні від розвинених, в яких переважають традиційні форми управління, управлінський апарат патримоніальний за своїм характером, збережені багато звичаїв і традицій, не властивих раціональному типу управління. І до третьої групи дослідник відносить проміжну групу країн, які переходять або від традиційного до індустріального, або від індустріального до постіндустріального типу суспільства. Структура і система державного управління в цих державах нестійкі і мають змішаний характер [7].

Відповідним чином особливості формування політико-управлінської еліти визначаються специфікою розвитку систем державного управління тієї чи іншої країни. На особливу увагу заслуговує дослідження моделі формування політико-управлінської еліти в перехідних суспільствах, до яких належить і Україна. Системний аналіз наукових праць свідчить, що науковці пропонують різні схеми виходу з демократичного транзиту, сформовані на основі досліджень конфігурації елітних розколів і стратегічних взаємодій. Як зазначає А.Линецький, демократичні транзити 1990-х рр. часто були результатом не існування або відсутності структурних передумов, а певних рішень і вибору політичних стратегій і тактик основними політичними акторами - елітами [6, с. 43].

Становлення демократії в ракурсі елітистських теорій демократичного транзиту визначається "як результат певної стратегічної згоди конкуруючих політичних еліт ("пакту"), що забезпечує їм переваги "другого порядку", тобто виживання, доступ до певних ресурсів і зумовлену деякими процедурами можливість приходу до влади, за відмови від переваг "першого порядку", тобто безумовного владарювання. Роль народу, як стверджує Б.Капустін, при цьому ігнорується або зводиться до "фону" процесів, що відбуваються на рівні еліт [3, с. 61]. Особливістю елітистських теорій є те, що вони акцентують увагу на виявленні впливу внутрішньоелітних взаємодій на характер демократичного транзиту і обґрунтовують стабільність демократичного врядування фактом єдності еліт.

Формування політико-управлінської еліти в перехідних суспільствах має свої особливості, що зумовлені історичними традиціями державотворення, соціальною структурою, рівнем політичної культури населення, партійною системою, типом політичного режиму, в якому перебувала країна до початку демократичного транзиту. У даному контексті на увагу заслуговує запропонована американськими фахівцями концепція переходу еліти від авторитаризму до демократії, основною тенденцією якої є трансформація еліт від роз'єднаної до консенсусно єдиної.

У межах цієї концепції виділяють три характерні типи еліт:

- "роз'єднана" еліта, визначальними рисами якої є мінімальний рівень ціннісного консенсусу і взаємодії між фракціями еліти в межах чинних політичних інститутів та необмежена політична боротьба за принципом "політика як війна". Такому типу еліт відповідають нестабільні політичні режими (як демократичні, так і авторитарні);

- "консенсусно єдина еліта", яка характеризується ціннісним консенсусом й інтегральною взаємодією між фракціями еліт відповідно до чинних політичних інститутів, у рамках яких політичні конфлікти відбуваються за принципом "політика як торг". Цьому типу еліт відповідають стабільні представницькі режими (скажімо, номінально демократичні);

- "ідеологічно єдина еліта". Ціннісний консенсус і взаємодія між фракціями еліти в межах чинних політичних інститутів забезпечується домінуванням тієї частини еліти, чия ідеологія визначає характер офіційного політичного курсу. Такому типу еліт відповідають стабільні непередставницькі політичні режими, де навіть за наявності демократичних інститутів відсутня політична конкуренція еліт за підтримку мас [8, с. 279].

Першим результатом кроснаціональних досліджень консолідації демократичних режимів у різні епохи стала модель елітної трансформації, запропонована Дж.Хіглі, Р.Гантером і М.Бартоном [15].

Розглядаючи процес подолання розколу еліт як найважливіший елемент консолідації нових демократій, автори виокремлюють дві форми елітної консолідації:

- 1) "злиття еліт", яке відбувається в результаті так званого "ефекту накопичення", що призводить до створення, на основі згоди, союзу еліт (Великобританія, Швеція);

- 2) "співтовариство еліт", як правило, виникає після періоду конфронтації, в умовах кризи, коли еліти "несподівано і свідомо реорганізують свої інтереси, домовляючись про компроміси у спірних питаннях" (консолідація еліт в Іспанії постперехідний період до демократії). У даному контексті під кризою дослідники розуміють "...несподіваний і жорсткий виклик, що загрожує існуванню політичного режиму. Криза складається з короткого ланцюга подій, які підривають або радикально ослаблюють рівновагу і ефективність режиму буквально протягом кількох днів або тижнів" [2, с. 104].

Застосовуючи даний підхід до аналізу досвіду постперехідного періоду в країнах Східної Європи, вчені дійшли висновку, що більш успішний перехід до демократії в Польщі та Угорщині, порівняно з Болгарією та Румунією, пов'язаний саме із формуванням "співтовариства еліт".

Дж.Хіглі та Я.Пакульський виділяють три типи міжелітної взаємодії, що склалися в процесі перехідного періоду в Східній Європі:

1) договірне співтовариство, яке створює консесуальну еліту (Польща, Чехія, Угорщина);

2) фрагментовані еліти (Болгарія, Словачія);

3) роз'єднані еліти (Румунія, Україна).

У межах даної концепції виділяють дві основні моделі демократизації: "пакт" і "конвергенція" еліт. Розглянемо їх детальніше.

"Пактом" еліт називається такий варіант переходу, коли еліти раптово і усвідомлено переформатовують свої відносини, знаходячи компроміси з найважливіших спірних питань. Як правило, передумовою для укладання пакту є наявність гострого конфлікту, в процесі якого фракції еліт зазнають суттєвих збитків. Особливість такого підходу полягає в короткостроковості: еліти або швидко знаходять вихід, виробляючи основні положення згоди (не обов'язково за всіма спірними питаннями), або не знаходять його взагалі. Друга особливість даного варіанта переходу - негласність та обмеженість кола учасників "пакту". Головну роль у ньому відіграють актори, пов'язані з колишньою елітою, так звані "реформатори", які прагнуть досягнути результату не вдаючись до політичної мобілізації мас.

"Пакт" еліт як модель переходу до демократії має свої недоліки, на які вказують Дж.Хіглі та М.Бартон. На думку дослідників, досягнуті пакти еліт ведуть (і то не завжди) до демократизації лише в тих країнах, де еліти були розділені на дві групи, які протистоять одна одній, як це було, наприклад, в Іспанії після Ф.Франко у другій половині 1970-х рр. Процес примирення еліт може тривати кілька десятиліть, до того часу, поки не здійснюється конвергенція еліт і поки перехід влади від однієї партії до іншої не перестає створювати загрозу зміни режиму в цілому.

У даному контексті конвергенція - це процес, який відбувається в умовах демократії, яка вже склалася, але ще не консолідована, і пов'язаний із необхідністю мобілізації мас опозиційними фракціями еліти для перемоги в ході конкурентних виборів або для успіху коаліційної політики. "Конвергенція" дає змогу представникам старих елітарних груп, які діють у політиці, змінювати ролі і відкриває шлях для введення нових гравців. Про завершення етапу конвергенції найвиразніше свідчить електоральна перемога, наприклад, периферійної фракції еліт. Головною відмінністю "конвергенції" еліт від "пактової" моделі є залучення нових акторів за рахунок масової політичної участі.

Варто зазначити, що дві окреслені моделі еліт - пакт і конвергенція - приводять до утворення консенусно єдиної демократії, консолідації політичного режиму. Прихильники досліджуваної концепції пов'язують завершення процесу конвергенції еліт із підвищенням рівня соціально-економічного розвитку соціуму. Зокрема, Ф.Шміттер стверджує, що якщо на первинному етапі консолідація демократії залежить від здатності політичних акторів і громадян прийти до вирішення внутрішніх конфліктів, які існують між ними відносно встановлених правил, то у подальшому вона буде залежати від тієї політики, яка буде проводитись владною елітою щодо соціальних груп. Характер ситуації, коли об'єктивна реальність щодо рівня розвитку держави, позицій у світовій економіці, конфліктів через розподіл благ починає вступати в протиріччя з "суб'єктивними потребами" різних поколінь, етнічних і статусних груп стає важливим фактором успіху або невдач демократичних трансформацій [17].

Досліджуючи питання демократичних транзитів, А.Мельвиль зазначає, що "модель демократичної консолідації була покликана слугувати теоретико-методологічним обґрунтуванням "виходу з невизначеності" у парадигмі лінійного транзиту" [9, с. 124]. А.Пшеворський стверджує, що демократія стає консолідованою, коли в даних політичних та економічних умовах певна система інститутів стає єдиною можливою [12, с. 234].

Перед Україною стоїть важливе завдання переходу від роз'єднаної до консенусно єдиної еліти, здатної підтримувати стабільний демократичний режим. Х.Лінц та А.Степан виділяють ключові сфери, у яких консолідована демократія повинна отримати підтримку і втілення, до яких відносять: громадянське суспільство (взаємодія держави з незалежними суспільними групами і об'єднаннями); політичне суспільство (демократичні процедури та інститути); ефективний державний апарат; правова держава; економічне суспільство (тобто система соціальних інститутів і норм, що виступають посередниками між державою та ринком) [16, с. 145].

При цьому, як зазначає І.Лопушинський, Українська держава стоїть лише на початку шляху формування нової політико-управлінської еліти, сформованої на основі сучасного молодого покоління, не пов'язаного з комуністичним минулим, незаангажованого, високоосвіченого, такого, що, крім державної (української), володіє кількома світовими мовами, національно свідомого і патріотично налаштованого [7]. Тому формування політико-управлінської еліти виступає ключовим питанням стратегії і тактики влади, показником її життєздатності та авторитету. У зв'язку з цим найважливішим аспектом державної кадрової політики і механізмів її реалізації є елітна інженерія - особлива система кадрових відносин, що створює сприятливі умови для висунення на вищі посади найбільш талановитих і освічених людей, здатних на реальне лідерство [1, с. 221]. Вона зумовлює впровадження кад-

рових технологій, що відповідають засадам демократичного суспільства, де кар'єра здійснюється на демократичній основі, законності і делегуванні повноважень владних органів згори донизу. Відповідно головним критерієм просування в правлячу еліту демократичного суспільства мають стати особисті заслуги і конкретний внесок у справу, а не багатство, близькість до важелів розподілу влади чи ідеологічна кон'юнктура.

Науковці виділяють об'єктивні й суб'єктивні критерії оцінки якості еліти. До об'єктивних критеріїв відносять результати її політико-управлінської діяльності, синтетичним показником якої є стан країни в цілому, якість життя населення (процвітає країна або перебуває в стані занепаду); життєвий рівень населення, його культури; можливості реалізації творчого потенціалу; безпека населення - зовнішньополітична, економічна, продовольча, екологічна. До суб'єктивних критеріїв - інтелектуальний потенціал еліти, професіоналізм і етичні засади, культурний і освітній рівень.

Варто зазначити, що якість еліти багато в чому залежить від принципів і технологій її формування. У цьому контексті на особливу увагу заслуговує кадрове рекрутування - залучення людей до активного політичного життя і державно-управлінської діяльності, за допомогою якого формуються законодавчі і виконавчі органи держави, урядовий апарат, керівні кадри державних установ. Розуміння важливості кадрового рекрутування покладено в основу Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 рр., яка, серед іншого, передбачає утворення та формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації". Метою формування Президентського кадрового резерву є стимулювання інвестицій у людський капітал і розвиток людського потенціалу країни, залучення найбільш обдарованих громадян України з числа молоді до впровадження в державі реформ у сферах державного управління. Крім того, стратегія передбачає вдосконалення системи прогнозування потреби в підготовці кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою в усіх сферах забезпечення життєдіяльності держави; формування та забезпечення виконання державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів і фахівців з вищою освітою відповідно до визначених державою пріоритетів соціально-економічного розвитку [11].

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.* Підводячи підсумки, можна зазначити, що політико-управлінська еліта відіграє ключову роль у процесах демократичних транзитів, визначаючи стратегію і тактику розвитку держави. Тому створення елітного корпусу для державного управління, добір, підготовка та використання професійних кадрів є запорукою політичної стабільності та добробуту суспільства. Реалізація поставлених завдань можлива за рахунок виконання наступних умов: упровадження в практику науково обґрунтованих кадрових технологій, механізмів елітної інженерії, становлення точного порядку

відбору, призначення і відставки вищих посадовців; розвиток ідейно-політичного плюралізму, багатопартійності, недопущення монополії будь-якої соціальної групи на засоби масової інформації. Зазначені питання потребують додаткових наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел**

1. *Ашин Г. К.* Курс елітології / Г. К. Ашин, Є. В. Охотський. - М. : ЗАТ "Спортакадемпресс", 1999. - 368 с.
2. *Доган М.* Роль политического класса в смене режимов власти / М. Доган, Дж. Хигли // Мировая экономика и междунар. отношения. - 1998. - № 2. - С. 104-112.
3. *Капустин Б. Г.* Конец "транзитологии"? О теоретическом осмыслении первого посткоммунистического десятилетия / Б. Г. Капустин // Полис. - 2011. - № 4. - С. 6-26.
4. *Крюков О. В.* Політико-управлінська еліта як чинник державотворення : монографія / О. Крюков [за ред. Е. А. Афоніна]. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 249 с.
5. *Крюков О. І.* Політико-управлінська еліта України: особливості становлення та розвитку в умовах суспільної трансформації : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 - теорія та історія державного управління / Крюков О. І. - К., 2007. - 20 с.
6. *Линецкий А. В.* Российские институты политического представительства в условиях радикальных общественных трансформаций. Опыт сравнительного анализа / А. В. Линецкий. - СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2008. - 375 с.
7. *Лопушинський І. П.* Формування української політико-управлінської еліти: сучасний погляд на проблему / І. П. Лопушинський // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ХРІДУ НАДУ. - Х., 2010. - № 1 (37). - Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/index.html>
8. *Мандзій Л.* Трансформація політичної еліти України: спроба консолідації (1991-1994 р.) / Л. Мандзій // Політологічний вісник : зб. наук. пр. - К. : ІНТАС, 2009. - Вип. 39. - С. 278-289.
9. *Мельвиль А.* Демократические транзиты : теоретико-методологические и прикладные аспекты / А. Ю. Мельвиль. - М. : Моск. об-венный науч. фонд : Издат. центр науч. и учеб. программ, 1999. - 108 с.
10. *Пірен М.* Проблеми формування сучасної української еліти / М. Пірен // Соц. психологія. - 2004. - № 2. - С. 38-48.
11. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. - Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
12. *Пшеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / А. Пшеворский. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2000. - 320 с.



13. Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо утворення та формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" : Розпорядження Президента України від 9 лип. 2010 р. № 1017/2010-рп. - Режим доступу : <http://president.gov.ua/documents/12064.html?PrintVersion>

14. Шмиттер Ф. Будущее демократии: можно ли рассматривать его через призму масштаба? / Ф. Шмиттер // Логос. - 2004. - № 2. - С. 137-156.

15. Field L. A New Elite Framework for Political Sociology / L. Field, J. Higly, M. Burton // Revue Europeen des Sciences Sociales. - 1990. - Vol. 88. - P. 156-182.

16. Linz J. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe / J. Linz, A. Stepan. - Baltimore : JHU Press, 1996. - 479 p.

17. Schmitter Ph. The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups / Ph.C Schmitter // American behavioral scientist. - 1992. - March-June. - Vol. 35. - № 4-5. - P. 48-64.

**Анатолій Сіцінський,**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри державного управління  
і менеджменту НАДУ*

**Олена Петросова,**

*головний спеціаліст відділу міжнародних договорів  
департаменту міжнародного співробітництва  
та європейської інтеграції Міністерства освіти  
і науки, молоді та спорту України*

### **Концептуальні засади розробки Національної стратегії формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки України**

У статті розглянуто актуальні питання щодо створення Національної стратегії з питань формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки України.

*Ключові слова:* сектор безпеки, механізми державного управління, кадрова політика, Президентський кадровий резерв, професійні кадри, етапи формування.

The article discusses current issues on a national strategy on the formation of Presidential Personnel Reserve Ukraine's security sector.

*Key words:* security sector, the mechanisms of governance, personnel policies, presidential personnel reserve, professional staff, stages of formation.

*Постановка проблеми.* Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, її активні прагнення приєднатися до європейської спільноти та