

Віктор Олещенко,
аспірант кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Політичні еліти: особливості формування у період незалежності України

У статті досліджуються окремі аспекти формування політичних еліт у період незалежності України, їх розвиток, становлення та особливості трансформації, участь їх у процесах державотворення і зміцненні сучасного українського суспільства.

Ключові слова: еліта, політична еліта, політико-управлінська еліта, політична номенклатура, механізми впливу, політична система.

The article examines some aspects of the formation of political elites in the period of Ukraine's independence, their development, formation and transformation. Participation in the processes of state building and consolidation of modern Ukrainian society.

Key words: elite, political elite, political and administrative elite, political nomenclature, mechanisms of influence, political system.

Постановка проблеми. Демократичний вектор розвитку, який обрала Україна, передбачає ефективну взаємодію влади і суспільства. В сучасних умовах демократичним перетворенням в Україні властиве те, що, з одного боку, народовладдя є символом жаданого майбутнього, а з другого - суспільні інститути та ЗМІ, практика участі населення у виборах співіснують із розчаруванням у демократичному реформуванні. Суперечності проявляються також у поєднанні інерції влади і постійного намагання наслідувати західні стандарти, де визначення основних тенденцій формування нових ціннісних орієнтирів є базою для прогнозування подальшого розвитку.

В Україні існує низка економічних та політичних чинників, які стримують реформи. До економічних чинників можемо віднести: спад виробництва і зниження продуктивності праці, безробіття та інфляцію, зростання боргів держави та дефіцит бюджету, до політичних - низьку політичну культуру істеблішменту, недосконалу виборчу систему, корупцію та клановість у системі державних та недержавних інституцій, недостатню адаптованість політичної еліти та її лідерів до соціально-політичних змін у сучасному українському суспільстві та світі.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми еліт у політичній науці упродовж тривалого часу розглядаються різними авторами. Ідеї політичного елітизму висловлювали ще Конфуцій, Платон, Н.Макіавеллі, Ф.Ніцше та ін.

У першій третині ХХ ст. розрізнені ідеї елітарності систематизували й узагальнили відомі соціологи Г.Моска та В.Парето, які є засновниками науки елітології. Її основоположниками також вважають Р.Міхельса, Ж.Со-

реля, М.Вебера, які сформулювали абетку доктрин, які в подальшому дали визначення еліті, розкрили структуру, закони функціонування, визначили її роль у соціальній та політичній системі та стали підґрунтям для розвитку подальших досліджень.

Виникнення і розвиток теорій еліт в Україні пов'язане з іменами В.Липинського та Д.Донцова. На проблеми еліт звертали увагу такі вчені, як І.Лисяк-Рудницький, Г.Грабович, Я.Пеленський. В Україні, починаючи з 90-х рр., проблемою еліт у тому чи іншому контексті займалися такі сучасні науковці, як О.Білий, Д.Видрін, С.Вовканич, Б.Гаврилишин, В.Голубь, О.Гринів, А.Колодій, І.Курас, Б.Кухта, О.Лазоренко, В.Лизанчук, В.Литвин, В.Малахов, М.Михальченко, А.Пахарев, М.Пірен, В.Потульницький, В.Танчер, М.Шульга, Б.Ярош.

Невирішені раніше напрями загальної проблеми. Незважаючи на тривалий період дослідження джерел поповнення еліти, способів її формування, взаємодію старої й нової, політичної та економічної еліти, її згуртованість, вплив еліти на трансформацію суспільства, окремі еліто-творчі процеси в Україні все ще мало досліджені або ж учені й зовсім залишають їх поза увагою.

Мета і завдання дослідження. Метою даної статті є аналіз становлення політичних еліт у період незалежності України, з'ясування їх ролі в державотворчих процесах, визначення проблеми становлення і функціонування української національної еліти та напрями удосконалення державної політики щодо формування якісних політичних еліт у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Розробка елітарної теорії в українській політичній думці пов'язана з іменами Дмитра Донцова і В'ячеслава Липинського. Д.Донцов у своєму творі "Націоналізм" виділяє "ініціативну меншість" (еліту) і "пасивного чинника нації" (народ). Він зазначає, що "ініціативна меншість" повинна не тільки формулювати певну ідею, а й мобілізувати народ на її здійснення, застосовуючи "творче насильство" меншості над більшістю. На думку Д.Донцова, для досягнення могутності нації і створення національної державності політичній еліті дозволено застосовувати будь-які засоби.

Інший український дослідник цього питання В.Липинський зазначав, що процес постійного відновлення аристократії є характерною рисою історії різних часів і народів. Концепція національної аристократії В.Липинського виходить з того, що ні етнографічна маса людей як така, ні тип і характер, ні мова і окрема територія самі по собі автоматично не творять нації. Це робить активна серед цієї етнографічної маси група, що об'єднує всіх навколо політичних цінностей, на ґрунті чого формується нація [1].

Роль правлячої політичної еліти надзвичайно важлива в будь-якій державі й особливо актуалізується на етапах становлення або трансформації

тієї чи іншої системи. Саме тому дослідження правлячої політичної еліти особливо цінне в Україні, відносно молодій державі, яка переживає перші етапи розвитку власних політичних інститутів. Незважаючи на численні наукові роботи, присвячені аналізу політичної еліти України, дослідження чинників, що визначають її виміри та функції, здебільшого залишаються поза увагою вчених. Разом з тим вони відрізняються у стабільних, сформованих і тривалий час існуючих системах та в таких, що проходять етапи трансформації. В Україні, виходячи з особливостей її історичного розвитку, традицій, низки проблем та суперечностей, що накопичилися впродовж довгого часу, сформувався власний набір чинників, які вказують на параметри правлячої політичної еліти і, звісно, потребують детальнішого аналізу. Інтегральне поєднання дії всіх чинників призвело до можливості констатації правлячої політичної еліти України як певного системо-утворюючого ядра політичної еліти і політичної системи загалом. Дослідження цього ядра та оцінка його значущості є ключовими для оцінки стану державності України і ще не отримали належного розгляду. У науковій літературі не висвітлені повною мірою як сама суть того, що таке правляча політична еліта України у досліджуваній період, так і етапи її становлення, розвитку та чинники, що її визначили.

Значна частина лівої політичної еліти, на відміну від своїх колег із реформованих комуністичних партій країн Центральної Європи та Балтії, не сприйняла ідеї незалежності України, побудови демократичної держави та ринкової економіки, орієнтуючись на відновлення СРСР та соціалістичного ладу.

Час був утрачений здебільшого 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.

На думку М.Міхальченка, сучасна українська політико-управлінська еліта розподіляється на три групи, це:

- прихильники ідеалів радянського суспільства;
- прихильники інтеграції до західного суспільства;
- новітні політичні діячі, які не пов'язані ні з першими, ні з другими [2].

Отже, роль еліти в політичній діяльності кожного суспільства відображають її функції:

- 1) еліти відіграють найважливішу роль у визначенні політичної волі соціальних груп, усього суспільства і у виробленні механізмів реалізації цієї волі;
- 2) еліти покликані формувати політичні цілі своєї групи;
- 3) еліти регулюють діяльність із політичного представництва групи, дозуючи підтримку, посилюючи або обмежуючи її;

4) еліти є основним резервом керівних кадрів, центром добору й розміщення керівників на різних ділянках політичної діяльності та державного управління.

У процесі модернізації відбувається як перегрупування політичних сил, так і розмежування усередині політичної еліти. Не зумівши виконати свою місію розбудови справедливого суспільства на початковому етапі незалежності держави, стара еліта розпалася: одні її представники відійшли від активної політичної діяльності й поринули у бізнес, інші очолили клуби, фонди й асоціації, треті пішли на пенсію. Але значна її частина, квапливо "модернізувавши" свої погляди, залишилася у вищих органах державного управління [3].

Як зазначає О.Крюков, успадкувавши від радянських часів генотип ідеократичного традиційного суспільства, українське суспільство всіляко прагне його зберегти, і в таких умовах "закономірним було неприйняття більшістю громадян України на перших стадіях трансформації системи ліберально-радикальних, соціал-дарвіністських методів управління суспільством" [4].

Деякі вітчизняні політологи вважають, що сучасна політична еліта, яка виникла після розпаду Радянського Союзу, сформувалася як "номенклатура", а також має певну "клановість". Д.Видрін та Д.Табачник так оцінюють українську політичну еліту: "Молода Україна - держава без політичної еліти. Здобувши державну незалежність і суверенітет 1991 р., Україна виявилася, напевне, найбільшою у світі країною, яка не мала політичної еліти. Владний конгломерат із колишніх партійних функціонерів, колишніх політичних дисидентів можна було б назвати переделітою. Рівень політичної кваліфікації, загальної і правової культури, характер професійного і життєвого досвіду і т. ін. не дозволяють віднести ранній український істеблішмент до класу повноцінної еліти" [5, с. 453].

Важливою ціллю будь-якого сучасного демократичного політичного режиму є прагнення сформувати систему таких базисних цінностей, які б відповідали демократичним нормам, і зорієнтувати на них більшу частину суспільства.

Таким чином, невідповідність сучасних суспільних цінностей українського соціуму міжнародним демократичним стандартам та несформованість демократичної політичної культури в Україні становить загрозу розбудові демократичного політичного режиму, проголошеної Конституцією державним курсом. Однак, щоб подолати відстань від авторитарного політичного режиму до справжнього народовладдя, необхідно мати правильні орієнтири - контури та обриси майбутнього демократичного суспільства, адже кожен політичний режим - від тоталітарного до демократичного стабільно функціонує лише тоді, коли відповідні засадничі цінності визнаються (сприй-

маються) переважною більшістю громадян та тривалий час залишаються в суспільній свідомості непорушними [6].

Сучасна політична еліта України має ознаки закритої підсистеми, яка є характерною для класичних, авторитарних і тоталітарних суспільств. Під час розпаду Радянського Союзу значна частина сучасної правлячої політико-управлінської еліти залишилась при своїх посадах у центральних та місцевих органах державної влади. Це призвело до прояву так званої "номенклатури", оскільки зміна політичного режиму не призвела до зміни політико-управлінської еліти.

Можна визначити кілька етапів формування політико-управлінської еліти за період української незалежності:

- частина радянської "номенклатури" отримує статус нової політико-управлінської еліти, обіймає посади в органах законодавчої, виконавчої, судової влади. Трансформація відбувається природним шляхом;

- частина представників радянської еліти змінюють статус політико-управлінської в економічний простір, набуваючи приватну власність, скуповуючи потужності виробничих підприємств тощо;

- господарська еліта, що отримала статус підприємців, адаптувалася до нових ринкових умов, і поступово почала трансформуватись у політичну [7].

Так, аналізуючи склад російської еліти кінця 1994 р., О.Криштановська вказує, порівняно з радянським періодом відбулося певне зрушення в складі політичної еліти, хоч і незначне, зокрема омолодження правлячого прошарку, підвищення освітнього рівня її представників і загального оновлення [8]. Тоді як в Україні після виборів 2010 р. у більшості випадків до влади прийшли представники бізнесових структур, застосовуючи нерідко незаконні методи, такі як підкуп виборців тощо. Звідси можна зробити висновок, що до влади прийшли не професіонали у сфері публічного управління, а в багатьох випадках люди з низьким рівнем моральних якостей і підготовленості, відсутністю стратегічного мислення, інколи навіть із кримінальним минулим, у діях яких переважають особисті і групові інтереси над інтересами суспільними, що позначається на виробленні ефективної державної політики [9].

Постійно дається взнаки і те, що як регіональній, так і загальнонаціональній еліті України притаманна надто швидка трансформація за політичними уподобаннями і орієнтаціями. Саме тому політична еліта надто динамічна, часто абсолютно не прогнозовано переходить з одного політичного табору до іншого. Демократичні сили в Україні за всі роки незалежності так, на жаль, і не спромоглися поставити загальнонаціональні інтереси вище від партійних, поступитися політичними амбіціями на догоду національному інтересу. Перехід від мажоритарної до пропорційної системи виборів ще більше загострив цю проблему і, на нашу думку, консолідації національної еліти аж ніяк не посприяє.

У житті кожного суспільства є фундаментальні цінності, співвідношення яких, власне, і має визначати його еліта. Серед таких цінностей особливо виділяються діалектично суперечливі цінності, а саме: свобода і необхідність; держава і ринок. Образно кажучи, чим більше держави, державного регулювання, тим менше ринку і свободи. Це аксіома, хоча стовідсотково відкидати державне регулювання аж ніяк не слід. Принципово важливо, що політична еліта в Україні - це еліта не стільки політична, скільки економічна, еліта ділових кіл [10].

Україна нині не має системної відповіді на кадровий виклик часу і це є однією з причин зростання соціально-політичного напруження в суспільстві. У країні відсутня система національного відбору талановитих кадрів для державного управління на різних рівнях. Натомість створено кланово-корпоративну ротацію. Варіантом виходу з такої ситуації може стати ширше залучення інтелектуальної еліти до управління країною та участі в політичних процесах. Вкрай важливо створити можливості самореалізації для талановитої молоді.

Нинішня система управління в Україні потребує яскравої, енергійної, рішучої особистості управлінця, малопов'язаної зі старою ідеологією, вважає М.Пірен. В активі таких елітарних управлінців будуть сучасні вітчизняні потреби державотворення, справді спрямовані на користь українському суспільству. Сучасний управлінець повинен мати репутацію професіонала - розумного й порядного, здатного до боротьби за правду, готового до виправданого ризику, інновацій, людини, яка здатна швидко перекваліфікуватись, вивчати іноземні мови і світовий досвід управління. Там, де на історичну сцену виходить справжня еліта, починають діяти інші, відмінні від законів кількості, якісні характеристики. У новій політиці управління все визначатиме якість, професіоналізм, громадянська позиція щодо держави й народу. Суттєвими для формування ціннісних орієнтацій елітарного управлінця є риси характеру, притаманні сильній, творчій особистості, а також типологія характеру, на що слід звертати увагу в процесі праці. Усі серйозні політичні сили України на сьогодні являють собою великі політичні системи. Таким чином, у людини, яка починає свій шлях у політиці, виникає потреба адаптуватись до цієї політичної системи або бути відкинутою нею [11].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Здобуття незалежності не супроводжувалося явним розривом із попереднім періодом, трансформацією політико-управлінської еліти, переходом до нового, якісного стану. На рівні еліти спостерігається спадковість, клановість, протекціонізм, перенесення суттєвих старих ознак та норм у політичну культуру та політичну практику сучасної еліти незалежної Української держави. Протягом перших років незалежності чинився опір колишньої політико-управлінської

еліти, справлявся суперечливий, деструктивний вплив на перебіг суспільно-політичних процесів в Україні.

У цілому процесу формування української політико-адміністративної еліти ще далеко до завершення, і для неї характерні не тільки глибокі ідеологічні розбіжності між різними прошарками, а й не менш значущі регіональні відмінності. Тільки зміцнення незалежної держави може стати фундаментом сильної національної політичної еліти, здатної мислити і діяти відповідно до сучасних реалій.

Важливою умовою демократичного розвитку України є не тільки формування власної, нової, національно орієнтованої еліти, але й узгодження дій еліти й контреліти. Вчасна ротація еліт і контреліт, залучення нових управлінців-професіоналів, остаточна заміна "радянської номенклатури", модернізація та оновлення політичних еліт є одними із базисів утворення професійної політико-управлінської еліти.

Перспективи подальших досліджень. За роки незалежності в Україні не була сформована певна "аристократія", яка прагнула б стати провідником для суспільного об'єднання та відродження України. Тому надзвичайно актуальним завданням подальших наукових досліджень є розв'язання проблеми формування національно та політично свідомої еліти, здатної створити й ефективно впроваджувати українську національну ідею.

Список використаних джерел

1. Бабкіна О. В. Політологія : навч. посіб. / О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко. - К. : ВЦ, 2006. - 568 с.
2. Михальченко М. Пошук лідерів: чесних, талановитих, справедливих / М. Михальченко // Політ. менеджмент. - 2006. - Спец. вип. - С. 15-22.
3. Пірен М. І. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 320 с.
4. Крюков О. І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення : монографія / О. І. Крюков ; за наук. ред. Е. А. Афоніна. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 252 с.
5. Семківа О. І. Політологія : підручник / О. І. Семківа. - Львів : Світ, 1994. - 592 с.
6. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в процесі політичної модернізації : монографія / за заг. ред. проф. Е. А. Афоніна, проф. В. В. Лісничого, доц. О. В. Радченка. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2007. - 160 с.
7. Шульга М. О. Етапи становлення політичної еліти в Україні в роки незалежності / М. О. Шульга // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. - 2006. - № 4. - С. 24-37.

8. Крыштановская О. В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту / О. В. Крыштановская // *Общественные науки и современность*. - 1995. - № 1. - С. 51-65.

9. Трансформація політичних еліт в Україні: особливості та перспективи [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. / Н. І. Попадюк // *Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. Серія "Управління"*. - 2011. - № 1. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_1/40.pdf

10. Політична еліта сучасної України: регіональний і національний контекст [Електронний ресурс] / М. Ф. Головатий // *Політ. менеджмент*. - 2006. - Спецвип. (верес. 2006). - Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=61&c=1332>

11. Пірен М. І. Конфліктологія : підручник / М. І. Пірен. - К. : МАУП, 2003. - 360 с.

Наталія Охріменко,
*аспірант кафедри права
і законотворчого процесу НАДУ*

Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації

У статті розглядаються питання, пов'язані з модернізаційними процесами в державному управлінні, серед яких проблемні питання визначення межі нормотворчої функції міністерства. Наводяться приклади колізій та прогалин у правовому регулюванні нормотворчої діяльності міністерства України.
Ключові слова: нормотворчість, нормотворча діяльність, міністерства, функції міністерства, межі нормотворчості, делегована нормотворчість.

In the article questions are examined related to the modernisation processes in public administration, among that there are problem questions of determination of borders fo rulemaking function of Ministry. Examples of collisions and gaps are made in the legal regulation of rulemaking activity of Ministry of Ukraine.
Key words: rulemaking, rulemaking activity, Ministries, functions of the Ministry of, borders fo rulemaking, delegated rulemaking review.

Постановка проблеми. Як зазначається в щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України, нова модернізаційна стратегія держави передбачає формування ефективної влади, здатної до впровадження системних і послідовних рішень [5, с. 8-9]. Основним завданням у цьому напрямі є розмежування функцій центральних органів виконавчої влади, що в результаті мало б призвести до раціонального розподілу завдань між органами виконавчої влади, уникнення дублювання функцій при здійсненні державного управління. Наслідком такого розподілу за міністерством як