

УДК 321.7

О. І. Ткач, д-р політ. наук, проф.

## ОСОБЛИВОСТІ РЕКРУТУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕЛІТИ В УКРАЇНІ

*У статті стверджується, що поряд із дослідженням стратегічних пріоритетів України варто проаналізувати особливості сприйняття керівниками держави й елітами національних інтересів. Оскільки еліти, а не держави, є первинними акторами формування стратегії політичного розвитку, тому вагоміше значення має сприйняття політичних змін. Застосування аналізу дискурсу щодо політичної еліти свідчить, що цінності престижу і статусу відіграють провідну роль у системі пріоритетів.*

**Ключові слова:** еліти, політична та адміністративна еліти, національні інтереси.

Важливе значення для демократизації має рекрутування політичної та адміністративної еліти в Україні. Термін "еліта" походить від латинського "electus" (обраний) і французького "elite" (відбірне, краще), тому обов'язковою умовою існування адміністративної та політичної еліти є наявність ефективних механізмів її відбору – рекрутування.

Стратегії щодо дослідження проблем еліт були сформовані представниками політичної думки: Ю. Ф. Леман, Б. К. Штульц, Д. Белл, Е. Тоффлер, П. Друкер, В. Іноземцев, Ж. Бодрійяр, М. Постер, М. Пайор, Ч. Сейбл, Л. Хіршхорн, М. Кастельс, Г. Міллер, Л. Вальрас, К. Маркс, Р. Міхельс, Л. фон Мізес, Й. Шумпетер, С. Ліпсет, Дж. Бернхейм, К. Манаейм, Е. Шамс, Ф. фон Хайек, М. Вебер, М. Крозьє, С. Н. Паркінсон, В. Вільсон, Т. Парсонс, Р. Мертон, Г. Спенсер, К. Л. Стросс та ін.

Вирішенню проблем становлення й розвитку національної еліти в Україні, визначенню її особливостей у державотворчих процесах присвятили свої праці українські гуманісти епохи Відродження С. Оріховський-Роксолан, І. Вишневський, М. Смотрицький, Б. Хмельницький, І. Виговський, І. Мазепа, П. Орлик, Г. Сковорода та ін. Розквіт на українських теренах наприкінці XIX – початку XX ст. національної культури супроводжується формуванням підвалин української державності, що знаходить свій прояв у працях видатних діячів політичної думки, таких, як М. Міхновський, М. Грушевський, В. Вінниченко, В. Липинський, Д. Донцов та ін.

На думку сучасних науковців, проблема впливу еліт на державотворчі процеси є найактуальнішим завданням науки державного управління. Питання ролі і функцій еліт у суспільно-політичному житті країни відображено в працях таких вітчизняних учених, як: Е. Афонін, С. Вовканич, Г. Вололазов, М. Головатий, Н. Гончарук, В. Гошовська, І. Бутко, В. Ребкало, М. Обушник, С. Серьогін, С. Телешун та ін. Проте, незважаючи на досить докладний розгляд проблем функціонування еліти, ще недостатньо опрацьованими залишаються питання розробки конкретних механізмів впливу еліти на формування й реалізацію державної політики.

Людина є головним персонажем і суб'єктом процесів, що не можуть відбуватися без активної цілеспрямованої діяльності чільної верстви суспільства. Формування еліти має бути пріоритетом у становленні будь-якої держави. Кожна з нинішніх держав саме завдяки національній еліті стала економічно могутньою; з'явився політичний авторитет, підвищився рівень культури. Національна еліта завжди була ядром, навколо якого поєднувалися всі національні сили, що приймають участь у становленні держави. Сьогодні особливо гостро відчувається дефіцит елітарності і плюралізму еліт. Але найбільший дефіцит – дефіцит високої духовності та інтелекту.

Зараз особливих успіхів досягають ті народи, що не лише раціонально працюють, але найраціональніше використовують на науковій основі різні ресурси (інтелектуальні, фінансові), ефективно включають їх у процес становлення держави, у духовне і моральне удосконалення.

Звичайно, відданість еліт інтересам нації можна заперечити і вказати на те, що розвиток західних демократій – це результат боротьби за права людини і за індивідуальні цінності окремих суб'єктів. У цьому сенсі варто згадати, що Декларація прав людини була затверджена тільки у 1948 році після другої світової війни. Крім того, слід згадати, що захист прав людини у багатьох випадках був приводом для розв'язання війни і забезпечення військової присутності у регіоні. А цінність індивідуальної свободи суб'єкта є важливим фактором його ефективності, насамперед, як агента економічних відносин, який формує політичну могутність держави-нації. У будь-якому випадку, з формуванням держав-націй, з'являється феномен національних еліт, які відстоюють саме національні інтереси. І до них висуваються вимоги бути ефективними саме у цій сфері – забезпечити могутність і добробут нації. Добробут народу є похідним від добробуту нації, яка є поняттям більш широким. Саме на ідеї величчя німецької нації ґрунтував свою політику Бісмарк, саме на величчя американської нації президентські вибори у 1980 році виграв Рональд Рейган. Разом з тим, все ще залишається актуальним питання моралі і цінностей. З одного боку, ми очікуємо, що людина, яка займає високий посаду, має її заслужити. Але коли ми доходимо до питання, про те, чи потрібен нам такий політик, чи ми будемо за нього голосувати, чи ми будемо його підтримувати, ми побачимо, що насамперед ми будемо відповідати на питання про ефективність його роботи. Наприклад, на момент, коли конгрес збирався ініціювати імпічмент Клінтона, понад 50 % населення Америки підтримали свого президента. Американці вважають, що президент повинен опікуватися інтересами держави.

Проблема українських еліт не в тому, що вони не моральні, а в тому, що вони не можуть запропонувати ані національної ідеї, за якою пішов би народ, ані забезпечити національний добробут. Звинувачення в олігархічності можна уникнути, якби владі вдалося побудувати ефективний капіталізм з ринковими умовами в національних масштабах.

В процесах демократизації в Україні гостро стоїть питання щодо формування власної національно зорієнтованої еліти та становлення нової системи політичних відносин. Вирішення цих питань дасть можливість створити сприятливі умови для розвитку України як демократичної держави та конкурентоспроможного гравця на міжнародній арені. Генератором та рушійною силою становлення потужної Української держави має бути політична та адміністративна еліта, оскільки саме вона концентрує у своїх руках державну владу і державне управління та відповідає за вироблення і реалізацію загальнонаціональної стратегії розвитку [6, с. 4].

Соціальна результативність еліти значною мірою залежить від її якісного складу, професійної компетентності. Якість еліти визначається системою її відбору – рекрутуванням. Характеристикою рекрутування є забезпечення спадкоємності еліти, а також подальший відбір і призначення на специфічні елітні позиції.

Каналами рекрутування еліти є: система освіти, державний апарат, органи місцевого самоврядування, політичні партії, бізнес. Існує два типи рекрутування еліт – відкритий та закритий. Перший тип передбачає відбір, за якого вирішальними критеріями є особистісні якості людини та її досягнення, при другому – особиста відданість лідеру чи певній політичній групі [2, с. 134].

Відкрита еліта характеризується динамічною циркуляцією, їй властива відкритість, рівними можливостями доступу членів позаелітних груп до неї, наявністю високого рівня горизонтальної і вертикальної мобільності. Відбір здійснюється на основі гострої конкурентної боротьби, в якій значення мають якості: енергійність, професіоналізм, моральні якості, вміння знайти й організувати собі підтримку, здатність мобілізувати наявні ресурси, відкритість, тактовність, критичність і раціоналізм, чутливість до соціальних настроїв і потреб, гнучкість, здатність до адаптації, реакція на трансформаційні зміни. Недоліками відкритої еліти є схильність до популістських і непродуманих рішень та середню або низьку міру спадкоємності у виробленні політики. Існує незначна кількість формальних обмежень доступу.

Закрита еліта характеризується уповільненою циркуляцією та поповненням, заформалізованим та ускладненим доступом до них, що виражається в нерівних можливостях доступу представників неелітних груп до неї. На відбір впливають такі показники: вік, стаж роботи, партійність, приналежність до певної корпорації, особиста відданість керівництву і готовність беззаперечно виконувати накази. Така еліта прагне до самовідтворення, що призводить до виродження та деградації. Її позитивними рисами є: високий рівень спадкоємності у виробленні політики, урівноваженість рішень, невисока вірогідність внутрішніх конфліктів. Недоліками цього типу еліти є відсталість та нездатність реагувати на соціальні зміни, тенденція до кастових ознак. Системами рекрутування політичної та адміністративної еліти є система гільдій і антрепренерська система.

Система гільдій, яка була поширена в соціалістичних країнах, є номенклатурною системою рекрутування, призначення керівників практично будь-якого рівня здійснюється з відомих партійних органів. Її рисами є: урівноваженість рішень, менший рівень ризику при прийнятті і менша вірогідність внутрішніх конфліктів, значний рівень передбачення політичних рішень, консенсус, гармонія і спадкоємність. Система гільдій схильна до бюрократизації, організаційної рутини, консерватизму і підміни формальних критеріїв відбору неформальними, вона породжує масовий конформізм, ускладнює виправлення помилок і усунення недоліків за ініціативою низу. За системою гільдій рекрутується переважно адміністративна еліта. Вона відрізняється, передусім, закритістю, а відбір кандидатів на вищі посади здійснюється з нижчих верств самої еліти вузьким колом керівників. Для цієї системи характерним є повільне просування кандидата на вищі посади, що зумовлено наявністю безлічі формальних вимог до претендента. Це призводить до відтворення існуючого типу еліти.

Антрепренерська система відрізняється відкритістю. Теоретично вона дає можливість представникам будь-яких громадсько-політичних груп претендувати на місця у політичних структурах, оскільки орієнтована на особисті якості кандидата. Антрепренерська система надає широкі можливості молодим лідерам та інноваціям. Обмежена кількість формальних вимог до претендентів, широке коло електорату забезпечують високий рівень конкурентного відбору. Вадами її є вірогідність ризику і непрофесіоналізму в політичній діяльності, порівняно незначний рівень прогнозування політичних

наслідків, схильність лідерів до надмірного захоплення зовнішнім ефектом формування політичного іміджу. Отже, антрепренерська система рекрутування еліт краще пристосовується до динаміки сучасного політичного життя [7, с. 21].

На думку вітчизняних та зарубіжних вчених в Україні ще не сформовано власної еліти шляхом якісного рекрутування. Оскільки механізми підготовки високопрофесійних керівних кадрів в Україні, створення потужного і дієздатного кадрового резерву на керівні посади державного управління протягом двадцяти років незалежної Української держави є недосконалими, реалізація положень Указу Президента України "Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" забезпечить створення такого механізму добору, який би залучив найбільш обдарованих громадян України до впровадження демократичних реформ та їх подальшу підготовку. Це забезпечить не тільки створення нового механізму рекрутування адміністративної та політичної еліт, а також забезпечить дієвість кадрового резерву як інструменту державного кадрового менеджменту [5, с. 3].

Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" – програма з пошуку та залучення талановитих, прогресивних і цілеспрямованих людей до роботи в пріоритетних проектах державного сектору України, яка реалізується шляхом їх відбору, підготовки, підвищення рівня професійної компетентності, перепідготовки та працевлаштування. Добір кандидатів до Президентського кадрового резерву здійснюється за пріоритетними сферами державного управління: фінансово-економічна сфера; соціально-гуманітарна сфера; сфера інвестицій та інновацій; сфера паливно-енергетичного комплексу; сфера сільського господарства; сфера житлово-комунального господарства [1, с. 2].

Цілями участі у конкурсному доборі до Президентського кадрового резерву для претендентів є: мотивація для роботи над власним рівнем компетентності шляхом визначення наявного рівня та його відмінності від еталону; визначення індивідуальних особливостей (складання індивідуального портрету керівника-лідера) з визначенням як його переваг, так і недоліків; визначення напрямів роботи над собою та шляхів досягнення власних цілей.

Досвід країн з розвинутою демократією свідчить, що відбір претендентів на зарахування до кадрового резерву на керівні посади державної служби також передбачає оцінювання за формальними критеріями (вік, освіта, досвід роботи тощо). Проте, національні особливості такого відбору дають можливість допускати до участі у конкурсі невелику кількість осіб, які відповідають високим вимогам [3, с. 3].

За спрямуванням Президентський кадровий резерв є перспективним резервом розвитку, що формується на конкурсних (змагальних) засадах з класичним поєднанням принципів відповідності та перспективності і використанням додаткового джерела формування резерву розвитку для роботи в нових умовах, на нових напрямках.

Нормативна база формування та життєдіяльності "Нової еліти нації" сформована доволі вичерпно і має гарантовано забезпечити належний рівень якості кадрового ресурсу за умови дотримання відповідних вимог, але мірилом ефективності за будь-яких обставин залишиться практика застосування цих норм. Відсутність у нормативній базі положень щодо гарантій працевлаштування з кадрового резерву може негативно позначитися саме в практичній площині [8, с. 3]. Безумовно корисним є формування перспективного резерву розвитку з використанням високих вимог до рівня компетентності та морально-ділових якостей. Але ви-

бір ресурсної бази, обмежений лише додатковим джерелом формування.

А спрямуванням на позаконкурсне заміщення посад у сфері одного суб'єкта призначення, суттєво знижують цінність впровадження.

Створення "соціального ліфту" на державну службу для обдарованої молоді та появу потенційної загрози позапланових ротацій як додаткової мотивації професійного корпусу державних службовців до підвищення рівня компетентності, важко недооцінити. Відсутність гарантій використання цього "резервного ресурсу" на законодавчому рівні також може бути певним чином компенсована високою амбітністю ініціативи з точки зору особистої мотивації претендентів [4, с. 12].

Унормування роботи з кадровими резервами розвитку для всіх суб'єктів кадрових призначень, за аналогією з Президентським кадровим резервом, можливе актами Кабінету Міністрів України на центральному рівні, а також відомчими наказами для галузевого та місцевого рівнів кадрового менеджменту.

Таким чином, демократична практика діяльності еліт дозволяє виявити такі загальні політичні закономірності: істотною ознакою правлячої еліти є не стільки вплив на формування державної політики, скільки наявність формальних владних повноважень; сутнісними ознаками еліти є авторитет, популярність у суспільстві, інтелектуальні здібності, високий рівень освіти, високий рівень компетентності в певній сфері діяльності; сучасна українська еліта – це декілька згуртованих або "розмитих" груп, а правляча еліта є лише одним із багатьох елітних угруповань, що функціонують в Україні (до правлячої еліти можна віднести тих, хто має реальні владні повноваження: Президента України; представників великого бізнесу; Прем'єр-міністра України; членів Кабінету Міністрів України; народних депутатів України та ін.).

Саме вдосконалення механізмів функціонування політичної еліти сприятиме становленню України як демократичної, правової й соціальної держави. Це стосується вдосконалення низки механізмів функціонування еліти; забезпечення відкритості процесу підготовки та прийняття управлінських рішень, зокрема через їх попереднє обговорення; забезпечення рівномірного розподілу функцій і відповідальності щодо вирішення певних проблем між усіма зацікавленими в цьому акторами; забезпечення неухильного виконання спільно прийнятих рішень до моменту їх спільного перегляду або виконання.

#### Список використаних джерел:

1. Гошовська В. А. Формування кадрового резерву на вищі керівні посади державної служби: зарубіжний досвід та вітчизняна практика / В. А. Гошовська, К. Ф. Задоя // Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2012. – Вип. 1. – С. 45–55. 2. Енциклопедичний словник з державного управління : довідк. вид. / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 819 с. 3. Матеріали прес-служби Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua>. 4. Методичні рекомендації з розробки професійних програм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад / [В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, М. С. Орлів, Г. В. Серова та ін.]. – К. : НАДУ, 2012. – 24 с. 5. Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації": Указ Президента України від 05 квітня 2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>. 6. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>. 7. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>. 8. Рудюк-Холкінс Л. В. Президентський кадровий резерв покликаний сприяти вдосконаленню державної політики в Україні / Л. В. Рудюк-Холкінс // Вісник державної служби України. – 2012. – № 2. – С. 4–6.

Надійшла до редколегії 25.04.2014

О. И. Ткач

#### ОСОБЕННОСТИ РЕКРУТИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЭЛИТЫ В УКРАИНЕ

*В статье утверждается, что рядом с исследованием стратегических приоритетов Украины стоит проанализировать особенности восприятия руководителями государства и элитами национальных интересов. Поскольку элиты, а не государства, являются первичными акторами формирования стратегии политического развития, потому более весомое значение имеет восприятие политических изменений. Применение анализа дискурса относительно политической элиты свидетельствует, что ценности престижа и статуса играют ведущую роль в системе приоритетов.*

**Ключевые слова:** элиты, политическая и административная элиты, национальные интересы

О. I. Tkach

#### FEATURES RECRUITMENT OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE ELITE IN UKRAINE

*The article states that, along with the investigation of strategic priorities for Ukraine it is necessary to analyze the characteristics of perception heads of state and national interests of the elites. As the elite, not the state, are the primary actors in the formation of a political strategy, as more significant importance is their perception of political change. The use of discourse analysis in relation to the political elite shows that the value of the policy of prestige and status play a leading role in system priorities.*

**Keywords:** elites, political elites, national interests.