

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВО-ВИРОБНИЧИЙ ЦЕНТР

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

## **МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

магістр публічного управління та адміністрування

на тему

### **СТАНОВЛЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ ЯК ЧИННИК КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

Виконав: слухач 2 курсу

Групи ЗМДУ- 18-713

Хмельнов О. А

Керівник:

д.держ.упр., проф.

Крюков О. І.

Резензент:

д.держ.упр., проф.

Шведун В. О.

ХАРКІВ – 2020

# НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Навчально-науково-виробничий центр

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

Освітньо-кваліфікаційний рівень магістр публічного управління та адміністрування

Напрямок підготовки 281 «Публічне управління та адміністрування»

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

## ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри публічного  
адміністрування у сфері цивільного  
захисту

\_\_\_\_\_ С. В. Майстро

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 року

## ЗАВДАННЯ

### НА МАГІСТЕРСЬКУ РОБОТУ СЛУХАЧА

Хмельнова Олексія Андрійовича

1. Тема роботи: «Становлення політико-управлінської еліти як чинник кадрової безпеки держави».

2. Керівник роботи – Крюков Олексій Ігорович *д.держ.упр., професор*, затверджені наказом ректора НУЦЗУ від «17» січня 2020 р. № \_\_\_ 5 \_\_\_

3. Строк подання слухачем роботи 9 червня 2020 р.\_\_\_\_\_

4. Вихідні дані до роботи: чинні законодавчі акти України, монографії, матеріали з періодичних видань з питань державної політики кадрової безпеки держави.

5. Зміст магістерської роботи: теоретико-методологічні засади державної кадрової політики в Україні; процес державного управління щодо формування політико-управлінської еліти в Україні; перспективи розвитку політико-управлінської еліти України.

6. Перелік матеріалу: актуальність теми дослідження; об'єкт та предмет дослідження; мета та завдання дослідження; державне управління кадровою

політикою; структура державної кадрової політики щодо формування політико-управлінської еліти.

#### 7. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада керівника	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Крюков О. І., професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту		
2	Крюков О. І., професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту		
3	Крюков О. І., професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту		

#### 8. Дата видачі завдання 1 лютого 2020 р.

#### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапу	Строк виконання етапу	Примітка
1	Вибір та затвердження теми	20.01. 2020 р.	
2	Оформлення бланку завдання	1.02. 2020 р.	
3	Підготовка розгорнутого плану магістерської роботи	13.02. 2020 р.	
4	Опрацювання теоретичного матеріалу за темою, підготовка 1 розділу роботи	18.03. 2020 р.	
5	Обробка емпіричних і статистичних даних, підготовка 2 розділу роботи	02.04. 2020 р.	
6	Узагальнення рекомендації щодо вирішення досліджуваної проблеми, підготовка 3 розділу роботи	25.04. 2020 р.	
7	Доопрацювання змістовної частини роботи	До 20.05. 2020 р.	
8	Подача роботи на кафедру	9.06.2020 р.	

Слухач

О. А. Хмельнов

Керівник роботи

О. І. Крюков

## АНОТАЦІЯ

Магістерська робота слухача Національного університету цивільного захисту України Хмельнова Олексія Андрійовича «Становлення політико-управлінської еліти як чинник кадрової безпеки держави».

Метою магістерської роботи є обґрунтування та розробка теоретико-методологічних засад формування й реалізації механізмів державного управління щодо формування політико-управлінської еліти як чинника кадрової безпеки держави.

У магістерській роботі виконано такі завдання: визначено теоретичні аспекти поняття еліти, його складових, змісту та наповнення в історії світової державно-управлінської думки; проаналізовано особливості процесу становлення політико-управлінської еліти України в умовах трансформаційних процесів як чиннику кадрової безпеки держави; виокремлено комплекс чинників та передумов, що мають вплив на формування та розвиток інституту політико-управлінської еліти на теренах України в контексті кадрового менеджменту; обґрунтовано принципи та засади взаємодії українського суспільства та політико-управлінської еліти в умовах сучасних викликів та загроз.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості і доцільності використання результатів магістерської роботи у практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування відносно процесів розробки державної кадрової політики України.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИВЧЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ ЯК ЧИННИКУ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ .....	10
1.1. Теоретичний аналіз управлінської еліти в історії політичної думки .....	10
1.2. Сутнісні риси управлінської еліти як фактора кадрової безпеки держави .....	22
1.3. Характеристика основних категорій кадрового забезпечення держави в сучасних умовах .....	32
РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТА УКРАЇНИ ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ <b>Error! Bookmark not defined.</b>	
2.1. Структура політико-управлінської еліти як чинника кадрової безпеки держави .....	40
2.2. Організаційний механізм формування політико-управлінської еліти .....	45
2.3. Специфіка кадрової безпеки в умовах не демократичних способів управління .....	55
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ЕЛІТНОЇ ІНЖЕНЕРІЇ .....	63
3.1. Сучасна управлінська еліта як чинник формування ефективного кадрового менеджменту держави .....	63
3.2. Рекомендації щодо змін нормативно-правової бази для поліпшення кадрової політики в Україні .....	75
3.3. Напрями модернізаційної специфіки елітних процесів в Україні в сучасних умовах .....	83
ВИСНОВКИ ..	95
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ..	99



## ВСТУП

Вирішення багатьох завдань, що постали перед Україною в управлінській, економічній, політичній, соціальній та науково-технічній сферах, значною мірою залежать від рівня ефективності державного управління, результативна та якісна робота якого залежить від кадрового складу і взагалі кадрової безпеки держави, рівня професіоналізму державних службовців. У зв'язку з цим на різних етапах проведення адміністративної реформи керівництвом держави неодноразово наголошувалося на необхідності реформування кадрової політики як одного з найважливіших елементів державної політики у сфері державного управління. Так, виступаючи на прес-конференції з представниками української преси за підсумком першого року свого правління 20 травня 2020 р., Президент України В. Зеленський підкреслив, що кадрове питання є одним із найактуальніших для держави.

Кадри – це обличчя державної влади, специфічний інструмент ефективної і послідовної реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави. Стратегія кадрового забезпечення державного управління має стати в сучасних умовах одним із пріоритетів державної політики.

В цьому контексті дослідження сучасних механізмів взаємодії еліти і суспільства як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях в контексті підвищення довіри населення України до вищезазначеного інституту та зменшення соціальної напруженості в державі має велике теоретичне і практичне значення.

Дана проблематика зумовлена кардинальними змінами в політичній системі України, її економічного ладу, конституційно-правового статусу головних суб'єктів суспільних відносин, кризовими тенденціями в суспільно-політичному та економічному устрої молодій Україні, погрозовою тенденцією зростання глобальної недовіри громади до елітних прошарків, що може стати причиною втрати Україною незалежності, або повернення до авторитарних форм реалізації державою своїх повноважень.

*Актуальність теми* зумовлена, насамперед, особливостями сучасного стану України, який в плані його соціокультурної специфіки характеризується інтенсивним руйнуванням старих форм суспільного життя та активними пошуками нових, зміною соціальних парадигм і прагненням адекватних моделей соціального устрою. Для Української держави чи не найголовнішою практичною проблемою є формування національної, професійної, ефективно діючої еліти.

У цьому контексті існує постійна потреба глибокого й всебічного вивчення питання формування політико-управлінських еліт, їх місця та ролі в системі забезпечення кадрової політики держави.. Актуальність теми обумовлюється також її недостатнім теоретичним обґрунтуванням, особливо у вітчизняній елітології (наука про походження, функціонування та розвиток політико-управлінських еліт), що є особливо важливим саме тому що в Україні процес політичної елітаризації характеризується деякими особливостями.

*Наукова новизна* магістерської роботи визначається тим, що в ній удосконалено висновок щодо ключової ролі керівної ланки державного управління – політико-управлінської еліти в кадровій безпеці держави в Україні.

*Метою дослідження* є аналіз інституціональних характеристик політико-управлінської еліти в незалежній Україні, визначення перспектив розвитку національної еліти на сучасному етапі державотворення, обґрунтування її ролі та місця в розбудові країни, причин прогресування негативних та деструктивних явищ в її середовищі та можливих, науково-обґрунтованих шляхів їх подолання.

Для досягнення вищезазначеної мети потрібно здійснити такий комплекс **завдань**:

– визначити теоретичні аспекти поняття еліти, його складових, змісту та наповнення в історії світової політичної думки, зупинившись зокрема на такій категорії як політико-управлінська еліта, визначивши роль еліти в забезпеченні кадрової безпеки;



- проаналізувати особливості процесу становлення політико-управлінської еліти України в умовах трансформаційних процесів;
- виокремити комплекс чинників та передумов, що мали вплив на формування та розвиток інституту державно-управлінських кадрів на теренах України;
- обґрунтувати принципи і засади взаємодії українського суспільства та політико-управлінської еліти в забезпеченні ефективної кадрової політики в умовах становлення демократії та багатопартійності, та визначити процеси які негативно впливають на систему стосунків керівної ланки управління та суспільства в цілому.
- розглянути питання інституціональних проблем формування та реалізації кадрової політики держави , яка істотним чином впливає на стратегічний розвиток держави та суспільства та запропонувати шляхи їх подолання в контексті наукової обґрунтованості, з метою максимальної гармонізації інтересів суспільства, як головної умови міцності сучасних управлінських кадрів та всієї політико-управлінської системи України.

***Об'єктом дослідження*** є державна кадрова політика

***Предмет дослідження*** – становлення та функціонування політико-управлінської еліти України як чиннику кадрової безпеки держави.

В роботі використані загальнонаукові *методи досліджень*, які дозволяють реалізувати поставлену в дослідженні мету та комплекс завдань зазначених вище.

*Практичне значення* одержаних результатів обумовлено висновками про невідворотність докорінних змін в системі державного управління та функціонування інституту політико-управлінської еліти в Україні, як таких, що в існуючому вигляді гальмують прогресивний розвиток національної держави та становлять загрозу її державному суверенітету і демократії. В роботі запропоновані механізми конструктивних змін для вищезазначених інститутів, можливих і доцільних для практичного втілення та реалізації в умовах переходу держави від тоталітарної до демократичної України.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 107 сторінок. Список використаних джерел містить 108 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИВЧЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ ЯК ЧИННИКУ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ

#### 1.1. Теоретичний аналіз управлінської еліти в історії політичної думки

Одним із найважливіших факторів функціонування сучасної держави є кадрове забезпечення державної політики. При цьому цілком очевидним є висновок про те, що тільки професійні кадри можуть ефективно управляти державою.

В системі державного управління надзвичайно важливе значення при виробленні стратегічних управлінських рішень для нормального розвитку і функціонування держави покликана відігравати управлінська еліта. Від якісного складу цього прошарку управлінців багато в чому залежить успіх розвитку держави.

Для сучасної України це тим більш актуально, оскільки в останні часи якість управлінської еліти залишає бажати кращого. Тому саме якісна й професійна управлінська еліта є запорукою кадрової безпеки держави.

З огляду на це аналіз місця і ролі управлінської еліти в забезпеченні кадрової безпеки держави слід почати із з'ясування передісторії появи самого поняття «еліта», її сутнісних характеристик.

Поняття «еліта» у перекладі з французької означає «кращий», «обраний», «відбірний». Цим поняттям позначають провідні верстви суспільства, які здійснюють керівництво у певних галузях суспільного життя. Залежно від функцій, які виконує еліта у суспільстві, її поділяють на економічну, господарську, духовно-інтелектуальну, політичну, військову, наукову тощо. Італійський політолог і соціолог Г. Моска у праці «Елементи політичної науки» [70] доводив неминучий поділ суспільства на тих, хто керує, і тих, ким керують. Такий поділ, на його думку, є необхідною умовою існування цивілізації. Ідеї

поділу суспільства на «вищих» і «нижчих», «аристократію» та «простолюдинів» знаходять своє відображення у творчості Конфуція, Платона, Н. Макіавеллі, Т. Карлейля, Ф. Ніцше та ін. Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. з'являються перші концепції еліт, авторами яких були В. Парето, Г. Моска, Р. Міхельс. Що ж таке еліта? В теоріях учених-елітологів відсутня одна думка щодо трактування цього терміну, навіть навпаки, в них можна знайти цілу низку суджень, які часом спростовують один одного. Схоже, що елітологи сходяться лише в одному – в постулюванні об'єктивної реальності елітних верств і їхньої життєвої необхідності для суспільства. В усіх інших аспектах між ними більше розбіжностей, ніж згоди. Якщо підсумовувати основні значення, в яких цей термін уживається філософами, соціологами і політологами, то вийде дуже різнобарвна картина.

Так, В. Парето, який ввів у науковий обіг це поняття, зробив еліту об'єктом спеціального наукового аналізу трактує це поняття як систему поглядів на соціальну верству, якій притаманні найбільша кількість позитивних якостей, можливостей і пріоритетів (влада, багатство, походження, культура й вищий рівень компетентності, сила волі, місце в церковно-духовній сфері тощо), та займає найбільш впливові позиції в суспільній ієрархії. Саме так розглядає В. Парето це поняття у «Трактаті загальної соціології». В іншій своїй роботі він пише, що «люди, які займають високе становище відповідно до ступеня свого впливу та політичної і соціальної могутності», «так звані вищі класи», і складають еліту, «аристократію»; більшість тих, хто до неї входить, «... мають певні якості – не важливо, хороші чи дурні, – які забезпечують владу» [71].

Порівняємо і стисло проаналізуємо ці визначення. Під елітою практично всі елітологи розуміють порівняно невеликі групи обраних осіб, які відзначаються сильною волею і великими знаннями, займають провідне становище в політичній, економічній, військовій та духовній сферах. Це групи, які, володіючи вищим соціальним статусом, певною єдністю інтересів і цілей, а також великими офіційними повноваженнями, можуть контролювати діяльність

усіх соціальних інститутів суспільства. Тільки завдяки цьому сильна еліта здатна, за їхнім переконанням, приборкати революційний ірраціоналізм мас, забезпечити в суспільстві стабільність і необхідний порядок.

Будучи прихильниками системного, структурно-функціонального аналізу соціальних структур і політичних явищ, багато вчених розглядають елітні верстви як особливу, доволі відкритую для зовнішніх впливів систему, яка сильна своєю внутрішньою єдністю – інтегрованістю. Причому, це не просто система, а саморегулююча система, яка у відповідності з кон'юнктурою, коригує свої дії і внутрішнє життя. Тому еліта, з одного боку, стійка і консервативна система, а з другого – рухлива, що змінюється й оновлюється [5; 7; 10; 24].

Але разом з тим можна побачити і змішання термінів: деякі автори під «елітою» розуміють тільки політичну еліту, інші трактують її значно ширше. Крім того, можна говорити про явну надмірність синонімічних термінів: політичний клас, правлячий (пануючий) клас, пануюча еліта, правляча еліта, управлінська еліта, керуюча меншість і т. ін. А подібна насиченість, на наш погляд, веде до плутанини. Маємо парадокс: для позначення одного й того самого явища користуються різними назвами і нерідко різні явища позначаються однією й тією самою назвою. Тому, як вбачається, завдання полягає не в тому, щоб увести ще один термін, а в чіткому визначенні поняття еліти, яке б мало чіткий, однозначний зміст.

Наявні дефініції різняться між собою і з погляду широти самого поняття еліти. Прихильники більш вузького визначення відносять до еліти тільки вищий управлінський ешелон державної влади.

Прихильники більш широкого – всю ієрархію керівників, виділяючи вищу ланку влади, яка приймає життєво важливі для всієї країни рішення; середню ланку, що приймає рішення, значимі для окремих регіонів, окремих сфер соціальної діяльності; нарешті, розгалужений бюрократичний апарат. Щоб ієрархізувати структурні елементи еліти, С. Келлер вводить поняття «стратегічні еліти». З'явився і термін «супереліта», або еліта в системі еліт. Стосовно нижчих структурних рівнів еліти пропонується термін «субеліти»,

«регіональні еліти» тощо. Нарешті, в самій політичній еліті варто розрізняти правлячу еліту та опозиційну контреліту [19]. До речі, ця теорія дуже добре лягає в політичну практику змін еліт в новітній історії України. Так, зокрема, політико-управлінська еліта часів Президента Л. Кучми була правлячою елітою, тоді як вийшла або іншими словами в чому «вирощених» даними політичним режимом нова еліта при Президентстві В. Ющенко цілком підходить під поняття «контр еліта», яка була замінена в 2010 р. на нову правлячу еліту Президента В. Януковича, яка, у свою чергу, достроково була замінена групою Президента П. Порошенко в 2014 р. і нарешті в 2019 р. цикл зміни еліт привів до того що елітна група П. Порошенко втратила владу на користь але ой елітної групи на чолі з Президентом В. Зеленським, таким чином ми бачимо, що в сучасній елітології називається «теорією кругообігу еліт».

Далеко не однозначні й викликають гострі суперечки, а нерідко й рішучі заперечення з боку не менш відомих філософів, соціологів, політологів численні теоретико-методологічні підходи, трактування та рекомендації. Особливо це стосується діалектики демократії й еліти, її ціннісних орієнтацій та інтересів, форм і стилю управління, джерел авторитету. У багатьох дослідників викликають сумніви твердження про те, що «необхідність еліти – це докорінне питання існування людства», що «еліта краще знає інтереси народу, ніж будь-які уряди і навіть сам народ», що тільки її зусиллями забезпечується просування суспільства вперед, що еліта існує для інтеграції і найбільш ефективною реалізації суспільних інтересів, підвищення добробуту народу, забезпечення міцності держави.

Навряд чи можна погодитися з тим, що еліта не лише не ігнорує турботу про людей, а, також, несе пряму і повну відповідальність за їхній добробут. Зрозуміло, що інтереси народу й інтереси пануючих верств ніколи не збігалися і збігатися не можуть. Еліта рахується з інтересами суспільства лише в тих межах, в яких це їй вигідно для досягнення стратегічної мети – влади, впливу тощо. Разом з тим історичне минуле свідчить, що без гармонізації інтересів

усього суспільства існування еліти несе в собі небезпеку для неї самої, для політичного ладу, який вона уособлює. Максимальна гармонізація інтересів суспільства – одна з головних умов міцності еліти, та всієї політичної системи, яку вона представляє.

Еліта і населення взаємодіють, визначають поведження один одного. Причому дослідники проблеми не стверджують, що еліта обов'язково узурпує владу з метою, безроздільного панування над людством. Частіше навпаки: відчуваючи величезну роль елітарних верств, необхідність для суспільства сильного керівництва й авторитетної влади, народ під час виборів, референдумів, плебісцитів, та інших форм демократичного волевиявлення сам наділяє еліту відповідними повноваженнями, розраховуючи на її здатність висунути велику, стратегічно значиму мету і забезпечити її досягнення, тобто кваліфіковано виражати, відображати і захищати інтереси більшості, формулюючи тим самим волю суспільства. Жоден клас, соціальна верства або інша численна група не здатні реалізувати свої інтереси безпосередньо, вони можуть цього досягти лише при допомозі панівних продуктивних еліт. Суспільство не може бути кероване само по собі, хоча роль самоуправлінських засад у ньому величезна.

І це справедливо: влада народу, класу чи партії, демократія не можуть здійснюватися прямолінійно, механічно, безпосередньо й одночасно всіма громадянами. Це практично неможливо й організаційно нездійсненно. Таку функцію може виконувати і практично виконує особливий соціальний прошарок, який розуміє і здатний відбити суспільний інтерес. Його і прийнято називати елітою. «Влада, – писав відомий російський філософ М. Бердяєв, – не може належати всім, не може бути механічно рівною. Влада повинна належати кращим, обраним особистостям, на які покладається велика відповідальність і які покладають на себе великі обов'язки. Але ця влада кращих повинна бути породжена із самих надр народного життя, повинна бути іманентна народові, його власною потенцією, а не чимось нав'язаним йому ззовні, поставленим над ним» [12, с. 163].

Водночас, виконуючи владно-управлінські функції зі зміцненням свого авторитету, еліта на якомусь етапі неминує набуває відносну незалежність і самостійність, завойовує значну владну автономію. Це, природно, підсилює її контроль над людьми, дає змогу впливати на політику, виходячи зі своїх корпоративних інтересів, і ще більше зміцнювати соціально-політичні позиції пануючих, насамперед, заможних верств. Це, до речі, не заважає їй виступати у ролі виразника і захисника «загального інтересу». І неважливо, що для цього доводиться ховати щирі задуми, маскувати класові і корпоративні орієнтації, використовувати у своїх егоїстичних цілях ідеологічні важелі, політику добродійності, висувати всілякі патріотичні ініціативи, маніпулювати електоратом, інакше кажучи, створювати видимість своєї «надкласовості», соціальної нейтральності, прихильності гуманістичним загальнолюдським цінностям.

Відзначаючи наявність різних точок зору на зміст терміну «еліта», не можна залишити поза увагою своєрідну позицію американського соціолога Р. Міллса – прихильника інституціонального підходу до еліти. Він визнавав поділ сучасного американського суспільства на еліту і масу, але це визнання оберталось в нього жагучим викриттям елітарності політичної системи. І коли американські політологи, зокрема Д. Гілбарт і І. Кал, називають Р. Міллса елітаристом за своїм світоглядом, їм не можна не заперечити, оскільки у зв'язку з цим виникає закономірне питання: наскільки правомірне вживання терміна «елітарист» щодо дослідників, які сприймають схему «еліта – маса». Варто розрізняти аналітичний і нормативний підходи до розподілу суспільства на еліту й масу і застосовувати термін «елітарист» лише до тих, хто бачить свій ідеал в елітарній суспільній структурі. Р. Міллс же, визнаючи елітарність американської соціально-політичної системи, критикує її як недостатньо демократичну. Не важко бачити, що за своїми переконаннями він далекий від елітаризму [67, с. 47].

Як уже відзначалося, сьогодні можна говорити про чотири основних змістовних підходи до визначення поняття еліти – статусно-функціональний,



ціннісний, соціально-класовий, соціокультурний.

Прибічником статусно-функціонального підходу є О. Гаман-Голутвіна, К. Дюпре, С. Келлер, О. Криштановська, Р. Мілс, В. Соколов. Дослідники даного напрямку вважають головними ознаками пануючої еліти соціальний статус людини, її місце і роль в системі владних структур, прийняття та реалізації управлінських функцій та рішень.

Критеріями «елітності» прошарку відповідно до статусно-функціонального підходу є [24]:

- наявність високого соціального статусу в суспільстві і можливість впливу на процеси;
- приналежність до певної «меншості», що виконує найважливіші функції в суспільстві;
- можливість посісти високі позиції в суспільстві, що дає важелі впливу на прийняття рішень з вагомими наслідками;
- представлення виконавчої, владно-політичної частини правлячого класу.

В рамках статусно-функціонального підходу еліта вбачається вузькою панівною групою панівного класу, яка за допомогою «управлінців-активістів» реалізовує законодавчу, виконавчу, судову владу. Нарешті еліта – це особлива соціальна верства, що вербує, виховує, постачає суспільству лідерів. Інші люди є слухняною і керованою більшістю.

Прибічники ціннісного підходу (М. Вебер, Х. Ортега-і-Гассет, А. Сребницький, М. Шредер) визначальною ознакою еліти вважають духовний аристократизм, культурно-освітню, моральну та фізичну переваги одних людей над іншими. До категорії еліти відповідно до цієї класифікації відносяться харизматичні особистості наділені почуттям соціальної відповідальності, інтелектуальним потенціалом, сильним характером та іншими моральними та фізичними якостями визначеними генетично та розвиненими і вихованими протягом життя [29].

Прихильники соціально-класової моделі (К. Маркс, В. Ленін, М. Бакунін)

спираються на закони класового антагонізму, незворотності класової боротьби і конфронтаційних процесів між класами, як рушійну силу суспільного прогресу. Йдеться про несумісність класових інтересів і потреб панівних верств та трудящих мас. Шлях до справедливості вбачається виключно в переході влади до народу шляхом встановлення диктатури пролетаріату. В рамки цієї моделі гармонійно вписується висновок В. Леніна про те, що умовою перемоги соціалістичної революції є наявність певної партії, що сформує ідею і міцної, вимуштруваної, підготовленої «організації професіоналів революціонерів». Інакше кажучи, в основу виділення елітарних верств і структур прихильниками класової моделі еліти закладаються класові ознаки володарювання, організації та управління [62, с. 231].

Чимала група вчених сповідує так звану соціально-культурну модель еліти. В основі концепції є ідея про те, що з розвитком суспільства спостерігається його духовна еволюція та еволюція елітних верств. Також відбувається аналіз старих та пошук нових форм владно-управлінської діяльності у відповідності до історичних, культурних, психологічних традицій та відмінностей народу. Причому для кожної з сфер діяльності з інструментами їх реалізації (І. Ільїн, Дж. Філд, Дж. Хайлі).

Таким чином, ми зробили стислий аналіз чотирьох основних підходів до визначення змісту поняття еліт, кожен з яких має як позитивні риси так і недоліки. Наприклад недоліком ціннісного підходу є його нестійке межування з містицизмом, функціонального тавтологія та апологетика, що було помічено рядом дослідників проблеми. Підходи вчених різних напрямів і орієнтацій дуже різняться. Можна по-різному ставитись до марксизму, але саме він чітко сформулював проблему, спробувавши виявити, як економічно панівний клас, який володіє засобами виробництва, виявляється і політично пануючим класом, тобто класом, що здійснює політичну владу. Що до тісно пов'язаного з функціоналізмом інституціонального підходу, що трактує еліту як групу осіб, які займають керівні позиції в найважливіших соціальних і політичних інститутах – урядових, економічних, військових, культурних, то він, на наш

погляд, грішить абсолютизацією формального механізму влади, нерозумінням його соціально-класової природи.

З численних критеріїв для виділення еліти функціоналісти виділяють один, причому дійсно найважливіший. Дж. Сарторі називає його альтиметричним, суть якого – елітна група є такою тому, що перебуває поза вертикальним розрізом будівлі суспільства «нагорі». Отже, на думку Дж. Сарторі, відповідно до альтиметричного критерію передбачається, що, той, хто нагорі, – панує. Це припущення ґрунтується на доводі, що влада підносить наверх, а можновладець тому і володіє владою, що перебуває нагорі. Альтиметричний критерій призводить до виправдання фактичного стану справ. У зв'язку з цим статусно-функціональний підхід виявляється дуже уразливим для критики з позицій тих учених, які віддають перевагу іншому критерію виділення еліти – критерію чеснот, заслуг, відповідно до якого пануюча еліта повинна складатися з достойніших, видатних, високоморальних людей [83, с. 201].

Однак ціннісна інтерпретація еліти має, на наш погляд, ще більші недоліки, ніж статусно-функціональна. На питання, хто править суспільством, елітарист ціннісної орієнтації може відповісти: мудрі, далекоглядні, найгідніші. Але будь-яке емпіричне дослідження правлячих груп у будь-яких існуючих нині (і що існували раніше) політичних системах з легкістю спростує таке твердження, тому що покаже, що дуже часто – це жорстокі, цинічні, корисливі, властолюбні особи, які не шкодують ніяких засобів для досягнення своєї мети.

Але якщо вимоги мудрості, доброчесності для еліти – норма, що цілком спростовується дійсністю, – яка в такому випадку цінність ціннісного підходу? Звичайно елітарист консервативної орієнтації прокламує як свій ідеал суміщення цієї норми з дійсністю і, як наслідок цього, суміщення формального і неформального авторитетів. Однак ідеал цей з самого початку обтяжений низкою забобонів і стереотипних настанов, оскільки доброчесних, мудрих він майже завжди шукає серед представників панівних класів. До того ж стабільність соціальної системи – дійсний ідеал консерваторів – вимагає

наступності еліти, а для найбільш відвертих реакціонерів – це перехід елітних позицій від батьків до дітей з мінімальними можливостями доступу до них «аутсайдерів».

Якщо стати на позицію ціннісного підходу до еліти, то буде необхідно розрізняти «еліту в собі», потенційну еліту, що складається дійсно з «кращих», високоморальних, які володіють почуттям найбільшої відповідальності перед своїм народом, найвищим інтелектом, здатних до управлінської і інноваційної діяльності людей, та еліту де-факто, реальну еліту, члени якої одержали владні позиції, фінансові ресурси найчастіше завдяки своїй спритності, цинізму, пристосовництву, демагогії, хитрощам, підступництву – якостям, так яскраво описаним Н. Макіавеллі [65]. Проте прихильники функціонального підходу стикаються з не меншим ускладненням, оскільки змушені припускати, що одна й та сама людина, володіючи капіталом і владними ресурсами, вважається членом еліти, а втративши ці ресурси, перестає бути такою, тобто еліта – не вона, а її атрибути.

Прагнення елітаристів представити еліту в соціально-психологічному плані як людей, що перевершують інших за розумом, наділених певними здібностями чи моральними якостями, легко обертається відкритою апологетикою еліти. Якщо подібні судження можна пробачити мислителям стародавності, то з часів Н. Макіавеллі вони не можуть не звучати наївно. Це особливо стосується сучасних дослідників еліт, які можуть досить ясно бачити, наскільки високий серед представників еліти відсоток людей брехливих, лицемірних, аморальних, спритних, вивертких, безпринципних шукачів влади. Можна запитати прихильників ціннісного підходу до еліти: чому серед правлячої верхівки капіталістичних країн відсоток вихідців з заможних класів у багато разів перевершує відсоток вихідців із незаможних? Невже серед меншості населення – найбагатших людей, власників основних засобів виробництва – і варто шукати самих гідних, мудрих, здатних? Має рацію С. Келлер, коли пише, що подібні погляди «близькі до містицизму» [45]. Недарма свого часу П. Сорокін, і сам не зовсім вільний від подібного

«моралізаторського» підходу, дослідивши еліти індустріального суспільства, зробив певний висновок про «аморальність верхів» [87, с. 154].

Таким чином, можна висунути гіпотезу, що ціннісний чи мерітократичний критерій виділення еліти виявляється суто нормативним, який не корелюється із соціологічними даними. І не випадково тому ж Г. Лассуеллу, який перейняв у В. Парето термін «еліта», довелося змінювати акценти. Якщо у В. Парето термін мав альтиметричний (еліта – «вищі класи», «люди, що займають високе становище відповідно до ступеня свого впливу, політичної і соціальної могутності») і разом з тим ціннісний характер (еліта – «найбільш кваліфіковані» люди, які «мають якості, що забезпечують їм владу»), то Г. Лассуелл очищає термін від ціннісних критеріїв, визначаючи еліту як людей, що володіють найбільшою владою. Але, позбувшись, одних труднощів, Г. Лассуелл збільшив інші труднощі. Якщо обмежитися суто альтиметричним підходом, не звертаючи увагу на якості правлячих груп, то чи можна їх називати елітою, тобто кращими, обраними? Чому треба говорити «еліта», зовсім не маючи на увазі того, що цей термін означає? Виявляючи недоліки і функціонального, і ціннісного, і класового підходів до еліти, багато вчених при обговоренні проблеми їхнього синтезу схиляються в цілому до другого. Хоча і понині чимала частина елітологів схильна розглядати еліту як групу осіб, що перебувають при владі, безвідносно до моральних та інших якостей самих цих осіб [61].

Чия ж точка зору є правильною? На наш погляд, суто формальне, еклектичне поєднання кількох концепцій є в принципі нежиттєздатним. І якби довелося вибирати одну з наведених вище концепцій, слід було б, на наш погляд, вибрати більш гнучку альтиметричну модель.

Російський елітолог Г. Ашин так обґрунтовує цей підхід. Варто мати на увазі, багатозначність терміна «еліта», і, по-друге, існування різних типів еліт. Причому критерії виділення цих еліт різні. При виділенні, наприклад, культурної еліти «працює» ціннісний критерій. Інша справа, коли ми виокремлюємо політичну чи політико-управлінську еліту. У цьому випадку

найбільш доречно звертатися до альтиметричного критерію, якщо ж ми будемо керуватися критерієм ціннісним, елітологія може позбавитися свого предмета! Оскільки, реальні можновладці – це далеко не взірці культури, моралі, інтелігентності, далеко не завжди «кращі». Отже, якщо відповідно до етимології терміна елітою вважати кращих, обраних, високоморальних, то до їх складу навряд чи взагалі потраплять ряд політичних діячів і високопоставлених державних чиновників. Підхід політичного соціолога багато в чому відрізняється від культурологічного [5].

Культурологи звичай застосовують термін «еліта» до видатних діячів культури, іноді він виступає як синонім «аристократії духу». Для соціолога ж у сфері політики і державного управління еліта – та частина суспільства, що має доступ до інструментів влади. Тому судження про те, що ми протягом понад семи десятиліть (радянський період) жили без еліти, оскільки кращі люди були знищені або перебували в концтаборах, в еміграції чи у «внутрішній еміграції» – це судження моральні, аксиологічні, а не соціально-політологічні чи кадрові. Коли мав місце політичний процес, то він обов'язково здійснювався певними інститутами влади, певними людьми. Саме в цьому – функціональному сенсі – часто й використовується термін «еліта». І саме цю позицію ми підтримуємо.

На думку професора Ю. Левади, еліта – це така соціальна група, що, по-перше, володіє деяким унікальним соціально-вагомим ресурсом – владою і професійним досвідом володарювання та керування; по-друге, здатна реалізовувати цей потенціал для підтримки нормативних зразків, символічних структур і опорних соціальних «вузлів» даної суспільної системи; по-третє, може забезпечувати збереження, «відтворення» і збільшення свого ресурсу з покоління в покоління. Це означає, що далеко не кожна, навіть високоінтелектуальна соціальна група, будучи «вбудованою» в систему влади, може виконувати роль еліти. Скажімо, дворянство явно володіло ознаками еліти, а, наприклад, опричники, просвітителі, народники цих ознак у повному обсязі не мали. Аналогічно не можна однозначно до елітної верстви державного

управління відносити всіх державних службовців і чиновників, що професійно забезпечують виконання повноважень органів влади [50].

## **1.2. Сутнісні риси управлінської еліти як фактора кадрової безпеки держави**

Найважливішою проблемою сучасних держав є проблема якості кадрової політики. Що є пріоритетним у розвитку управлінської еліти? Які фактори впливають на її формування? Від чого залежить якісний склад управлінців. Відповідей на всі ці питання залежить успішність кадрової політики держави її кадрова безпека.

У зв'язку з цим елітні прошарки і відповідні владно-управлінські структури існують, як відзначалося вище, об'єктивно і є результатом природно-історичного розвитку економічних і соціально-політичних відносин. Еліта – об'єктивно існуючий і необхідний елемент суспільного буття, хоча вона може і не являти собою якогось організованого моноліту. Це не офіційно сформована спільність, не «клуб з постійним членством і фіксованим складом», а відома, визнана соціальна верства, що заохочується суспільством, підготовлених, добре знаючих і розуміючих один одного людей, які мають високий соціальний статус і повноваження, а значить, і реальну можливість вирішального впливу на більшість владних інститутів, соціально-політичних і економічних формувань. Відрізняючись духовною спільністю, ці люди постійно спілкуються між собою, погоджують свої дії, працюють у багатьох офіційних і неофіційних, владно-управлінських, комерційно-банківських і виробничих структурах.

Еліта характеризується інституціоналізованістю з огляду на те, що її соціальна значимість, функції, авторитет формуються не одноразово, а передаються з покоління в покоління; вищим соціальним станом її членів; максимально можливими владними повноваженнями і збігом докорінних цілей, інтересів та орієнтації; груповим мисленням, спільністю волі і духовно-моральних якостей; односпрямованістю вектора кар'єрних устремлінь.

Взаєморозуміння й атмосфера довіри підкріплюються членством у закритих клубах і різних асоціаціях, вихованням у престижних коледжах і університетах, спільним відпочинком у фешенебельних будинках відпочинку і санаторіях. Спілкування в неформальних умовах зміцнює внутрішньоелітні стосунки, формує в елітних верствах атмосферу спаяності, почуття належності до касти обраних, виховує колективну свідомість. Нарешті еліту можна розглядати як носія органічної сукупності певних політичних, економічних, етичних, психологічних, моральних зв'язків і відносин, причому як горизонтальної і вертикальної, так і тимчасової спрямованості.

Еліта, таким чином, уявляється не як плоске, двомірне, а як складне багатомірне соціальне формування. Горизонтальна інтеграція забезпечує єдність дій та об'єднання політиків і керівників одного рівня, вертикальна – зв'язок нижчих базисних груп з вищими елітними групами і навпаки, додає вищим верствам стабільність і дійсну елітність. «Короткострокові групи», навіть якщо вони працюють у межах кількох років чи одного покоління, не можуть досягти у своєму розвитку рівня еліти в її повному розумінні. У цьому розумінні не всяка правляча «верхівка», особливо в періоди швидких змін і трансформацій, може іменуватися елітою. Саме в цьому смислі можна говорити про те, що в сучасній Україні еліта в повному значенні цього слова поки не сформувалася (хоча певна верства і виконує функції еліти), для цього необхідний час і величезні зусилля.

Разом із тим така ситуація загрожує небезпекою відриву еліти від народу внаслідок того, що в її середовищі й оточенні складаються відносини привілейованості, кругової поруки і замкнутості. За певних умов довгострокове володіння владою, курорти, «вертушки», сауни, презентації, спортивні розваги можуть затьмарити Закон і моральні норми. А за цим – заздрість – замість здорового глузду і поваги до опонента, особисті потреби – замість державних інтересів, цинізм – замість елементарної порядності, правди та об'єктивності.

Інакше кажучи, «нормальна» еліта може, як писав М. Джилас, перетворитися на касту, що суворо дотримується своїх групових інтересів,



охороняє свої годівниці, створює власні «правила гарного тону». Саме стосовно верхніх ешелонів влади, а також їхнього оточення потрібні могутні демократичні обмежники, дієвий контроль знизу, впливова опозиція, вільна преса, моральні гальма. З великою часткою впевненості можна стверджувати, що «єдиною управою на політичні еліти є широка гласність громадського життя і її прогресуюча демократизація...». Звідси вкрай важливий висновок: сучасний етап розвитку еліт у багатьох країнах – це проблема заміни еліти закритого тоталітарного суспільства елітою відкритого суспільства. Цей процес, на нашу думку, може зайняти тривалий період [19].

Як тільки цінності та пріоритети еліти входять у непримиренну суперечність з цінностями і пріоритетами суспільства, починають виявлятися ознаки несприйнятливості до нового, зникає внутрішньоелітна атмосфера відповідальності і взаємної довіри, відбувається її авторитарна модернізація і бюрократичне переродження. У таких умовах можна бути впевненим: еліта вступила у кризовий період, її крах неминучий, на зміну їй неминуче прийде нова правляча група.

У розумінні ролі мас і еліти в історії більшість учених-елітаристів спирається на класичну доктрину природної нерівності людей, активно використовується теза про дихотомічний поділ політичної влади, відповідно до якого в кожній політичній системі обов'язково існує «правлячий клас», що здійснює соціальну владу. Всередині цього класу знаходиться тонкий прошарок наділених найвищими повноваженнями, правами і відповідальністю людей, які мають безпосереднє відношення до прийняття стратегічних рішень, реально впливають на результати діяльності політичних організацій, режим, лад, здійснюючи свою волю, навіть якщо цьому пручається опозиція.

Елітні утворення вторинні стосовно соціуму і соціальних інститутів. Разом з тим еліта відносно самостійна і в чомусь навіть автономна відносно тих класів і соціальних верств, інтереси яких вона представляє. Це не проста ієрархічна система, як може здатися на перший погляд. Не випадково вона впливає на людей як деяка магічна сила.

Тому багато в чому різні автори при її аналізі висувають на пріоритетні позиції особистісні характеристики і соціальні індикатори. М. Моска і Р. Михельс [81] ставили акценти на організованість, внутрішню згуртованість, жорстокість у політичних діях; В. Парето – психологічний склад характеру, вольові якості, рішучість у досягненні поставленої мети, революційність; Дж. Бернхем [13] – контроль над економічними ресурсами; Р. Міллс [67] – статус і рівень впливу на ключові державно-політичні інститути; І. Шумпетер [18] – здатність лідерів еліти вигравати в конкурентній боротьбі за владу, використовуючи демократичні інститути суспільства; Дж. Сарторі – «особисті заслуги», ступінь наближеності до вершини соціальної піраміди, наділеної владою відносно своєї основи [83].

І все-таки більшість дослідників схильні погодитися з тим, що еліта стверджує своє панування незалежно від ідеологічних орієнтацій, поєднуючи методи примусу і маніпулювання; вона відбиває реалії життя, діє в конкретних історичних умовах і просторі, вбираючи в себе глибинні традиції народу і його національну самосвідомість. Еліта – це своєрідна душа суспільства, що відбиває моральне обличчя соціуму і рівень свободи громадянина. Еліта є носієм базисних традицій і підвалин суспільства, його духовних і моральних цінностей. Її головна мета – забезпечення стабільного і стійкого соціально-політичного, економічного і духовного розвитку суспільства, зміцнення тієї системи державного устрою, що зацікавлена в цій еліті. В Україні, поряд із цим, існують серйозні проблеми, оскільки говорити про еліту яка б відображала інтереси всього українського суспільства а не його окремих груп не представляється можливим, оскільки єдина загальнонаціональна еліта в Україні за роки незалежності так і не склалася.

Зарубіжний досвід і практика пострадянських країн і України, зокрема, показують, що виходячи з різних критеріїв класифікації, можна говорити про такі види політичної еліти [29]:

- традиційна, харизматична, раціональна, партokraticна;
- правляча й опозиційна;

- еліта вищого ярусу – ланка лідерів, політиків, що приймають вищі й остаточні рішення;

- ярус вищого чиновництва – багато західних вчених умовно називають їх виконавчими політиками; ярус нижній – бюрократичний апарат влади;

- еліта «левів» і еліта «лис»;

- відкрита і закрита;

- єдина еліта та еліта внутрішньо конфліктуюча;

- системна і позасистемна;

- федеральна, регіональна і місцева.

Залежно від змісту і стилю політичної діяльності, механізмів формування, еліту можна класифікувати в такий спосіб [38]:

- тоталітарна – еліта монопольної авторитарної влади. Це унітарна еліта за якісним складом кадрів і ціннісними орієнтаціями, закрита за механізмами формування, монопольна за ідеологічними установами і конфронтаційна за стратегією і тактикою ідейно-політичної боротьби. Для її представників здебільшого характерні безвідповідальність і кар'єризм, видимість ідеологічної єдності і кругова порука, практично абсолютна ізоляваність від інших соціальних шарів;

- ліберальна – еліта демократичного поділу влади, підпорядкування Закону і традиціям. Найчастіше це унітарна еліта за якісним складом кадрів і ціннісних переваг, відкрита за формами і принципами формування своїх рядів, з пануючою ідеологічною концепцією, консенсусна за методами і формами політичної діяльності. Її характерні риси – гнучкість і розуміння своєї стабілізуючої ролі. Вона в міру консервативна і в міру ліберально-революційна;

- домінантна – еліта демократичної орієнтації, плюралістична і мобільна за своїм кадровим складом, відкрита за механізмами рекрутування у свої лави, домінантна за ідеологічними установами і консенсусна за формами і методами політичної діяльності. Така еліта найчастіше характерна для перехідного періоду становлення відкритого демократичного суспільства. Їй властиві перспективність і конструктивізм, ліберально-демократичні погляди,

сміливість і самостійність. Вона легко вбирає у свої лави людей, що ініціативно діють і готових нести відповідальність за свої рішення і вчинки;

– плюралістична – еліта демократичного суспільства з сильними законодавчою, виконавчою і судовою галузями влади, плюралістична за кадровим складом і відкрита за механізмами формування, плюралістична за ідеологічними орієнтаціями, з пріоритетністю соціальних ідеалів, консенсусна за формами і методами здійснення політичного курсу. Це еліта цивілізованого демократичного суспільства. Її влада заснована на компетентності, знанні політичної «кухні» і державних механізмів управління. Її лідерів відрізняють неординарність мислення і вчинків, сміливість і рішучість дій, інтелігентність і культура, міцність моральних позицій [39].

В останньому випадку наведено, звичайно, ідеалізований образ правлячої верхівки, своєрідний орієнтир, соціальний ідеал. У житті цей ідеал практично недосяжний. Сьогодні, наприклад, очевидно, що правляча партійно-державна еліта радянського періоду була за своєю суттю тоталітарно-бюрократичною. Сам факт існування особливої привілейованої верстви приховувався.

У суспільстві на кожному етапі його історичного розвитку, у будь-якій його сфері, на всіх його рівнях еліта існує реально. Наприклад, за обсягом владних повноважень і масштабами діяльності вона поділяється на політичних лідерів і політичних виконавців, вищу – загальнодержавну, обласну (регіональну), нижчу – районну, міську. Можна говорити про еліту маргінальних верств і соціально нестійких структур. Усі вони пов'язані між собою по вертикалі. Еліта в цілому утворює своєрідну ієрархію, перетворюючись у могутнє знаряддя влади.

До правлячої еліти багато впливових учених включають вищих політичних керівників, керівників промисловості і фінансів, власників засобів масових комунікацій, словом тих, хто розподіляє цінності в суспільстві. Критерій віднесення до еліти є також альтиметричним.

Невід'ємним елементом демократичного суспільства є контреліта – лідери і найбільш впливові особи з опозиційних політичних кіл, партій і

громадських рухів, члени так званого тіньового кабінету, опоненти офіційному курсу, критично налаштовані авторитетні представники творчої інтелігенції.

Контреліта – це серцевина опозиції, вона володіє всіма характерними рисами еліти, але не має прямого доступу до владних управлінських функцій. Вона бореться за їхнє набуття, протистоїть, пручається і критикує існуюче, усталене [11].

Контреліта – цілком реальна сила. Але це не означає, що вона обов'язково антогоністична до існуючої влади. Навпаки, найчастіше вона відіграє конструктивну, а іноді й провідну роль у вирішенні державних проблем. У цьому випадку можна говорити про системну контреліту. У противному разі – про позасистемну контреліту, тобто опозицію, що не бажає ні за яких умов інтегруватися в існуючу систему і грати за усталеними правилами і законам. У будь-якому разі у демократичному суспільстві еліта і контреліта не можуть існувати одна без одної, вони являють собою діалектичну єдність двох протилежностей, через розв'язання протиріч між ними і відбувається розвиток системи в цілому. Наявність контреліти – важлива ознака та один з основних критеріїв демократичності режиму. Це внутрішнє джерело розвитку еліти, конструктивний фактор, що не дає змогу правлячій еліті перетворитися в олігархічну групу. Контреліта – дзеркало, що змушує політичних діячів дивитися на себе з боку, постійно аналізувати ситуацію, тобто діяти в інтересах суспільства на шляху конструктивності. До речі, в теорії контреліти – це, як правило, в демократичній системі координат – опозиція, і для формування стабільного політичного режиму така контреліта повинна володіти великими політичними повноваженнями [43]. Повинна таким чином врівноважувати дії правлячої еліти. У реальній практиці політичного життя України цього не відбувається, що часто призводить до того що контреліта позбавлена важелів впливу на формування управлінських рішень змушена апелювати до народу і за допомогою маніпулятивних технологій здійснювати перехід влади до неї самої, продукуючи тим самим повторення ситуації. Так було в 2004 р. за часів так званої «помаранчевої революції», так було в 2014 г. під час так званої

«революції Гідності».

Важливою структурною ланкою елітарної верстви є зовні невидиме навколоелітне оточення – експерти і радники, референти та консультанти, керівники відділів, комісій і рад, а також офіційні та неофіційні аналітичні центри, політичні команди й групи. Органічною складовою цієї еліти є управлінська еліта – вищий ешелон кадрів державної служби. Тут, у навколоелітному оточенні, як правило, – найбільш авторитетні економісти, політологи та юристи, публіцисти, вчені та діячі культури, впливові чиновники державної служби. Вони не демонструють свою наближеність до вищої влади, скоріше навпаки, начебто дистанціюються від них, підкреслюючи свою незалежність, об'єктивізм позицій. Проте їх роль, забезпечити реалізацію виробленого політичного курсу. Це своєрідні закулісні імпресаріо, режисери політичних процесів, дійсні соціальні технологи, що реально впливають на прийняття державних рішень. Їхній вплив на «перших керівників» здійснюється через контроль за інформацією, що надходить наверх, підготовку потрібних варіантів рішень і рекомендацій, контроль за режимом і часом «шефа», організацію потрібних контактів і підготовку відповідних аналітичних матеріалів, вплив на настрої еліти, її орієнтації [9].

Маючи доступ до реальних важелів влади і маючи близькість до вищого керівництва, навколоелітне оточення виконує інтегруючу функцію між політикою та економікою. Саме через цих людей вища еліта взаємодіє з парламентарями, впливовими особами в апаратах Президента, уряду і законодавчих органів, лідерами партій і громадських рухів. У суспільстві рахуються не лише з елітою, а й з її «наближеними». Від міцності та професіоналізму навколоелітного оточення багато в чому залежить стан самої еліти. Навколоелітні кола або зміцнюють, або, навпаки, руйнують еліту, розхитують її підвалини, хоча відкрито «наближені» ніколи не претендують на вищу владу, задовольняючись своїм впливом і підтримкою висуванців.

Певною мірою – це «каста наближених», багато в чому «недоторканих» (закритих для критики), якісні характеристики якої формуються стихійно, під

впливом традицій, рівня культури суспільства. Ця каста функціонує за своїми неписаними правилами і законами. Виконуючи те чи інше соціальне замовлення, навколоелітне оточення формує потрібний імідж свого лідера, організує мітинги і передвиборчі кампанії, маніпулює почуттями і свідомістю людей, дозволяє собі політичні скандали, грубі випадки на адресу політичних супротивників. В остаточному підсумку саме на цьому рівні політичної ієрархії нерідко реально вирішуються справи. Їхня легітимність і організаційно-правові засади забезпечуються пізніше [54].

У сукупності власне еліта, контреліта і навколоелітне оточення складають політичну еліту в широкому розумінні слова. Треба мати на увазі, що поняття еліти в широкому смислі включає не лише лідерів, що належать до вищого ешелону влади, але й тих політиків і адміністраторів, що мають вплив у межах міста, округу, штату, а також активістів партій, діячів місцевого масштабу. Без такої еліти не може існувати жодне соціальне утворення. Її представники наділені реальною владою, є носіями певних традицій, володіють певним соціальним статусом, необхідною духовною культурою, політологічною і професійною підготовкою.

Еліта формується за своїми особливими законами. Тут важливо все: і розум, і талант, і соціально-класова належність, і родинні зв'язки. Важливі багатство, стать, зовнішній вигляд. Багатство і гроші - головний фактор влади, в тому числі й політиків.

Мало того, чим вище рівень влади, тим у більших масштабах представлені в ньому люди з вищих соціальних верств. За даними американського політолога Р. Патнема, в урядовій еліті США федерального рівня таких людей – до 44 %, в Англії – 58 %, ФРН – 35 %, Італії – 28 %. Аналогічна ситуація і в управлінській еліті. Чверть урядової еліти США походить з монополістичного сектора, 60 % мали родичів в уряді чи є вихідцями з родин, пов'язаних з політикою. Близько 40% промислової еліти займає провідні посади в уряді. Основна частина представників політичної еліти є вихідцями з монополій, а більшість діячів корпорацій починало свою

кар'єру в юридичних колах і урядовому апараті. Лише 7 % посадових осіб – вихідці з робітничого класу. Жінки в еліті західної демократії становлять 7 % [58].

Звичайно, не можна абстрагуватися від того, що багато теоретиків елітаризму, публіцисти, письменники створюють стереотип кастової придатності до володарювання. Вони переконують людей у тому, що тільки еліта може бути єдиним і справжнім суб'єктом історичної дії, що елітарність передається у спадок, і ніякі соціальні революції не в змозі оновити чи розширити елітарну верству. На їхню думку, можливе лише зворотне: революції та інші катаклізми лише збіднюють, знищують еліту. Політична діяльність, державне управління зводяться ними в ранг надмистецтва. Вони всіляко рекламують і пропагують досягнення «своїх» лідерів і авторитетів, одночасно жорстко і вміло ставлять на місце «кухарських дітей». Саме в елітаризм вкладено «сутність мислення пануючого класу» [54].

Але еліту не можна розглядати як якусь інституціоналізовану систему з чітко визначеними межами. Жоден документ (статут, положення) не фіксує її завдання, функції, обсяги владних повноважень. Еліта – це свого роду абстракція, що має об'єктивну основу і тому цілком правомірна і необхідна, та є предметом детального наукового аналізу. Політико-управлінська еліта – функціонально об'єднана верхівкова привілейована група людей, яка, володіючи високим громадянським статусом, відповідними державно-правовими повноваженнями, професійними, соціальними і психолого-особистісними якостями, здійснює владно-політичні функції в суспільстві. Концентруючи у своїх руках значний обсяг політичної влади, вона забезпечує інтеграцію, субординацію і відображення в політичних і державно-управлінських рішеннях інтереси різних верств суспільства. Вона робить це в інтересах збереження і зміцнення соціально-економічної системи і державного устрою, що формують, виховують і утримують цю еліту.

Прогресивна еліта не лише захищає певні політичні доктрини та інтереси панівних класів, але й керується у своїй діяльності інтересами держави,



волевиявленням народу, наказами виборців. Звідси випливають і її функції [58]:

- вивчення, аналіз і відображення інтересів різних соціальних спільнот у політичних настановах і рішеннях;
- вироблення стратегії і тактики внутрішньої і зовнішньої політики держави (програми, доктрини, концепції, правові і нормативні акти тощо);
- створення механізмів реалізації політичних задумів;
- продукування суспільно значимих норм і стандартів, кадрове забезпечення політичного курсу;
- об'єднання зусиль різних політичних партій і рухів і спрямування їх в єдине русло прогресивного розвитку суспільства.

Названі функції – глобальні. Суспільство їх знає і тому хотіло б на чолі владних структур бачити еліту, що складається з лідерів з ґрунтовною економічною, юридичною, політологічною підготовкою, сильним інноваційним потенціалом, які досконало володіють наукою державного управління; з людей далекоглядних, здатних переконувати, піклуватися про трудящих і вести їх за собою; з керівників, що відрізняються діловитістю, відповідальністю, прагненням до нешаблонних рішень і злагоди в суспільстві, що вміють встановлювати міцні й ефективні контакти з опозицією, чесних, принципових, незалежних.

Це підтверджують численні соціологічні дослідження, що дають змогу виявити критерії якісних параметрів правлячої еліти.

### **1.3. Характеристика основних категорій кадрового забезпечення держави в сучасних умовах**

На нашу думку, логічно було б використовувати поняття еліти для позначення сторін класової та кадрової диференціації. Тим більше, що багато хто з елітологів виступають проти ототожнення її з правлячим класом. Хоча В. Парето і Г. Моска [71; 73] припускаючи еліту, вживали термін «правлячий клас», а В. Парето схвально відзивався про теорію класів і класової боротьби.

В. Мангейм і Т. Боттомор, вимагають відмовитися від бачення соціальної структури «крізь марксистську класову призму» і розгляду схеми «еліта – маса» як ідеального типу в дусі М. Вебера [7].

Американські соціологи П. Крюїт і А. Стоун вважають, що історія не є боротьбою класів, а є боротьбою еліт. Система еліт стоїть начебто над системою класів. Розвиток постіндустріального суспільства – є рухом від класової системи до системи еліт, від соціальної ієрархії, що базувалася на спадковій власності та ієрархії, що базується на власних досягненнях і заслугах. Таким чином, роблять висновок прихильники цієї точки зору, еліту індустріального суспільства варто вважати «елітою здібностей» у протизвагу «еліті крові» та «еліті багатства». Еліта – це функціональна група, що виконує необхідні для суспільства управлінські обов'язки [50].

Значно відрізняється підхід до даної проблеми французького елітариста М. Аллі. Насамперед, він відзначає, що поділ суспільства на еліту і масу є умовним, що це – схема, яка дещо спрощує дійсність. Реально ж між ними немає різких меж. Ці категорії співвідносні: група людей може бути віднесена до еліти тільки порівняно з іншими, менш здатними і менш багатими. Причому, еліта, як і маса, неоднорідна. М. Аллі розрізняє правлячу, потенційну і уявну еліту. Примикаючи в основному до ціннісної інтерпретації поняття еліти, він окреслює такий механізм становлення і функціонування еліт. Суспільство поділяється на максимально гідних у розумовому, моральному та в інших відношеннях осіб (група А), і людей із середніми якостями і нижче (група В); А – еліта, В – маса [37].

За законами генетики відбувається диференціація суспільства на більш і менш здібних людей. Підгрупу найбільш здатних М. Аллі позначає, відповідно, А1 і В1, менш здатних – А2 і В2. У групі А складається ситуація боротьби А1 – потенційної еліти – з А2 – елітою де-факто. Якісний потенціал еліти А2 виявляється нижчим ніж потенціал груп А1 і В1. Власне масу тут представляє лише група В2, яку М. Аллі називає «зовнішнім пролетаріатом». Головна небезпека для соціальної системи походить від групи В1, бо вона є

конкурентом групи А1 у боротьбі за владу в суспільстві. Прихід до влади «мнимої еліти» обіцяє «соціальні нещастя» і занепад еліт. Тому для «оптимального розвитку» соціального процесу, робить висновок французький елітарист, важливо забезпечити умови для «прогресивного висування еліт» і періодичного перетворення потенційних еліт у реальні.

Цілком допустимо, що у певних цілях соціолог у своїх дослідженнях використовує поняття еліти. При цьому ми стикаємося з двома випадками:

1) з рівнем дослідження, в якому ще не розкрита класова структура суспільства, але вже зафіксовано поділ на «вищих» і «нижчих», можновладців, і об'єкт управління – правителів і виконавців;

2) з використанням цього терміна щодо частини класу, що займає пануючі позиції в політичному управлінні. В останньому випадку необхідно уточнити це поняття, що, за власними визнаннями елітаристів, здається їм невизначеним. Це уточнення необхідне насамперед тому, що багато хто з елітаристів, посилаючись на етимологію терміна, відносять до еліти «кращих», «обраних» [15].

При дослідженні правлячої верстви у структурі державного управління нам, як і російському досліднику Г. Ашину [6], уявляється кращим статусно-функціональний підхід до еліти, визнаючи, що це не обов'язково «кращі», «обрані» люди, з огляду на критерії моралі, діловитості, інтелекту. При ціннісному підході цей термін найчастіше використовується для, приписування еліті досягнень цивілізації та пониження ролі народних мас в історичному процесі.

На наш погляд, панівний клас не є щось недиференційоване ціле, не розчленоване деякою абстрактною цілісністю. Він містить у собі низку верств, роль яких у забезпеченні влади цього класу різна. Інтерес правлячого класу усвідомлюється і репрезентується, насамперед, найбільш активною його частиною, авангардом, що спирається на певну організацію – державний апарат, політичну партію тощо. Частина панівного класу, що безпосередньо здійснює управління суспільством, і можна називати політичною елітою.

У структурі панівного класу можна виділити певні елементи: панівний клас, політично активна частина класу, його авангард, організація класу, лідери. До політичної еліти можна віднести найбільш авторитетних, впливових і політично активних членів правлячого класу, включаючи прошарок політичних функціонерів цього класу, інтелектуалів, що виробляють політичну класову ідеологію, лідерів його організацій, тобто людей, що безпосередньо приймають політичні рішення, які виражають сукупну волю класу.

Вище зазначалося про недоліки і функціональної еліти. На думку ряду вчених доцільним є розуміння під елітою специфічних владно-політичних груп, які в умовах класово-антагоністичного суспільства представляють виконавчу владно-політичну частину правлячого класу.

Тому, поняття «еліта» не збігається за обсягом з поняттям «правлячий клас» бо перше виявляється функціонально «виконавчим комітетом» другого. Соціальні низи забезпечують йому приплив «свіжих умів».

На наш погляд, було б невірно ототожнювати еліту і правлячий клас, але ще більшою помилкою є заперечення зв'язку між елітою і класом. Можна погодитися з німецьким соціологом С. Херкоммером, стосовно поняття еліти, що має сенс лише до поняття «клас», і що верстви – моменти внутрішнього поділу класів. Відзначимо, що вживати термін «еліта» слід залежно від предмета дослідження. Для того, щоб розкрити сутність соціально-економічних відносин, сутність способу виробництва, сутність і генезис класового панування, можна обійтися і без цього поняття. Настійна потреба в ньому виникає тоді, коли ми переходимо до аналізу механізму класового панування, внутрішньої структуризації і диференціації самого правлячого класу [88].

Панівний клас породжений певним способом виробництва матеріальних благ; правляча ж еліта – є породженням і елементом політичної системи класового суспільства. Відомо, що панівний клас реалізовує свою політичну владу шляхом виділення правлячої еліти яка інтегрується в панівний клас реалізуючи його класовий інтерес.

Поширені в закордонній і радянській соціології твердження про те, що

марксизм і елітологія альтернативні, несумісні, на наш погляд є помилковими. К. Маркс аж ніяк не обмежувався лише констатацією того, який клас є пануючим у певній суспільно-економічній формації, певній країні. Об'єктом особливого марксистського класового аналізу політичної структури суспільства є розподіл влади усередині пануючого класу.

К. Маркс у роботі «До критики гегелівської філософії права» пише про бюрократичну верству, створювану панівним класом для управління суспільством, яка в сучасній елітологічній літературі іменується бюрократичною елітою та є виразником інтересів пануючого класу. К. Маркс і Ф. Енгельс писали про поділ в середовищі пануючого класу таким чином, що всередині цього класу одна частина виступає як мислителі цього класу, тоді як інші охоче сприймають їх. Дійсно, одна справа – визнати, що еліта відображає інтереси пануючого класу, і зовсім інше – ототожнити ці категорії, що було б ототожненням сутності процесу політичного панування з механізмом його здійснення. Правлячий панівний клас не може забезпечити, навіть технічно, своє панування шляхом рівномірного розподілу функції політичного керівництва суспільством серед усіх своїх членів. Він може здійснити його через діяльність свого політичного авангарду, найбільш активних його членів, що безпосередньо керують організацією панівного класу, насамперед, державною машиною [66].

Таким чином, на питання, хто здійснює владу в класово-диференційованому суспільстві, можна відповісти: панівний клас. Якщо клас визначається за своїм місцем в історично визначеній системі суспільного виробництва, за відношенням до засобів виробництва, то еліта – за своєю роллю в політичному управлінні суспільством; вона об'єднує ту частину панівного класу, що має навички професійної політичної діяльності і безпосередньо здійснює державне управління.

Аналізуючи шляхи здійснення правлячим класом різних функцій у суспільстві, можна побачити, що він насамперед спирається на різні типи еліт: політико-управлінську, економічну, військову, духовну, культурно-ідеологічну.

Якщо панівним класом є буржуазія, то економічною елітою в сучасних умовах виступає монополістична буржуазія, фінансова олігархія, верхівка менеджерів. Ідеологи класу, діячі культури, що створюють духовні цінності цього класу, власники засобів масових комунікацій складають культурну еліту, причому частина культурної еліти виходить за межі панівного класу. При такому розумінні еліти стає ясно, що політико-управлінська еліта – це особлива і далеко не сама велика частина елітної верстви суспільства.

Отже, у класово-диференційованому суспільстві клас, який володіє основними засобами виробництва, є панівним класом. В умовах капіталістичного способу виробництва – це клас буржуазії. Але далеко не кожен член правлячого класу займається політичним управлінням. Не кожен хоче цим займатися і не кожен з тих, хто хоче, може це робити. У правлячому класі можна розрізнити політично активну і політично пасивну частини, роль яких у житті суспільства різна. Для політичного управління суспільством панівний клас формує державну машину, створює політичні партії й інші організації свого класу, формує верству функціонерів, лідерів, що здійснюють політичне керівництво. Політична влада гарантує привілейоване становище пануючого класу, його контроль над засобами виробництва. Нарешті, для зміцнення своєї влади панівному класу потрібна ідеологія, що обґрунтовує і виправдовує це панування. І знов-таки не весь клас бере участь у виробленні цієї ідеології, а лише його частина, яку можна назвати ідеологічною і культурною елітою.

Щоб зрозуміти справжню роль еліти у здійсненні панування в суспільстві правлячого класу, важливо зіставити і субординувати інтереси цього класу в цілому з інтересами окремих його членів.

Це стосується передусім інтересів різних, особливо конкуруючих один з одним угруповань панівного класу, наприклад, військово-промислового комплексу і верств, пов'язаних переважно з випуском мирної продукції. Хто ж реально здійснює (чи повинен здійснювати) інтеграцію й субординацію інтересів і цілей класу? Звичайно, еліта, що перебуває на вершині політичної

влади. У цьому також полягає її найважливіша функція. Еліта інтегрує різноманітні інтереси – економічні, політичні, культурні, забезпечує необхідні зв'язки між бізнесом, політиками, військовою верхівкою, власниками засобів масових комунікацій, чим стабілізує суспільство. В ієрархії цих інтересів пріоритет, звичайно, належить відносинам власності на засоби виробництва, що робить даний клас панівним і зацікавленим у збереженні соціального миру і стабільності [101].

Таким чином, відносини між елітою і правлячим класом досить складні й неоднозначні. Як відзначалося вище, еліта виражає й захищає волю пануючого класу, але при цьому є самостійною відносно нього, представляючи свій класовий інтерес як інтерес усього суспільства. Як результат, висунута ним еліта знаходить певну автономію стосовно цього класу і звичайно сприймається не як провідник вузькокласового, але «загального» інтересу.

Але це зовсім не означає, що в еліті немає можливості лавірувати між інтересами окремих груп і верств правлячого класу, а часом і приймати рішення, проти яких виступає більшість представників цього класу. Так, «новий курс» Ф. Д. Рузвельта зустрів опір у більшості капіталістів, які не відразу усвідомили свій власний глибинний інтерес у пропозиціях рузвельтівського «мозкового тресту». Історія показала, що рузвельтівська політична еліта краще зрозуміла насущні і довгострокові потреби панівного класу, ніж переважна більшість його членів [92].

І це зрозуміло: клас піклується насамперед про власну вигоду. Завдання ж держави і уряду – забезпечити соціальну стабільність та умови для безперешкодного функціонування економіки і власності. Але завдання правлячої еліти яка є більш дальновидною – є розуміння того, що створення цих умов неможливо без певних поступок «низам», дрібнобуржуазній та іншим верствам населення.

Тому, долаючи опір, здійснює необхідні реформи, щоб послабити соціальну напруженість у країні. І це в остаточному підсумку відповідає інтересам панівного класу, тим, що подовжує його панування. Причому

ефективна еліта прагне до прийняття компромісних рішень з огляду на інтереси всіх класів і верств населення.

Найбільш типовим для нинішньої західної елітології є розгляд правлячої еліти у відриві від класової структури суспільства. І якщо марксистським елітологам можна дорікнути в гіпертрофуванні класового підходу, то більшість сучасних елітологів, на наш погляд, впадає в іншу крайність, відмовляючись бачити зв'язок еліти з ставленням до власності. Елітою стають або «кращі», «найбільш здатні» члени суспільства, або особи, що володіють реальними позиціями влади, за своїм статусом і повноваженнями приймаючи найважливіші політичні рішення.

При цьому не встановлюється зв'язок еліти з класовою структурою суспільства, з інтересами пануючого класу, із сутністю соціально-політичної системи. Такий підхід не є глибоко науковим та історичним.

Прагнення вихолостити з проблеми класовий зміст, представити еліту – як виразника інтересів суспільства в цілому – це інша крайність. Такий підхід виявляється формальним і, як нам уявляється, багато в чому неісторичним.



## РОЗДІЛ 2

### ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТА УКРАЇНИ ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

#### 2.1. Структура політико-управлінської еліти як чинника кадрової безпеки держави

У сучасних умовах на політичному просторі діють гравці, які володіють політичним капіталом і перебувають всередині державної корпорації, Вони є політичним класом до якого входять люди, які професійно займаються політикою. Політичний клас є правлячим, оскільки він займається управлінням і розпоряджається ресурсами влади. В українській мові терміни «правлячий» і «управляючий» не тотожні один одному і мають різне смислове навантаження. Коли говорять про правлячий клас, мається на увазі, що членам цього класу належить влада.

Співвідношення між поняттями «правлячий» і «управляючий» клас подібне співвідношенню термінів «власник» і «менеджер», перші є реальними володарями. Управляючі здійснюють функції управління і контролю, діють за дорученням власників.

Політичний клас неоднорідний: усередині себе він має групи, що різняться функціями, характером діяльності, обсягом владних повноважень, способами рекрутації та ін. Його структура залежить від політичної системи, що діє в даний час, і змінюється щоразу, коли вона реформується. Але в будь-якій державі політичний клас інституціоналізований, оскільки пов'язаний з посадовими статусами, які складають основу державної системи управління.

Індивід, стаючи членом політичного класу, обіймає державну посаду. Таке заняття посади й означає для нього вступ у клас. Це певним чином позначається на його діяльності. Соціальний порядок у державі розуміється самим політичним класом як безперебійне функціонування системи, де кожен інсайдер займає своє місце і виконує належну роботу [4].

Офіціали складаються з двох основних груп, виділених за типом їхньої інкорпорації. Перша група включає осіб, що призначаються на посаду (їх називають бюрократією). Другу групу складають ті, хто приходить у владу за допомогою виборів. Ця група неоднорідна і складається з двох підгруп: першу можна назвати електократією, тому що вона поєднує тих, хто, перемігши на виборах, стає на чолі ієрархічної організації, тобто після виборів стає чиновником. Другу підгрупу складають ті, хто наповняє легіслатури (виборні органи) різних рівнів, і їх називають легіслократією. Інакше кажучи, політичний клас складається з бюрократії – призначуваних чиновників, електократії – чиновників, що обираються, і легіслократії – депутатів [36].

Поняття бюрократії досліджене значно краще інших, пов'язаних з політичним класом, переважно завдяки роботам М. Вебера. Розробляючи теорію «ідеальної» бюрократії, М. Вебер вважав її основними ознаками таке:

1. Ієрархічний характер, за якого завдання в організації розподіляються як службові обов'язки. Кожна більш висока верства керує і контролює верству, яка перебуває на ступінь нижче її в ієрархії.

2. Визначені правила встановлюють поведінку посадових осіб на всіх рівнях організації.

3. Посадові особи зайняті повний робочий день і отримують посадовий оклад. Причому від індивіда очікується, що він буде робити кар'єру в організації.

4. Існує поділ між обов'язками посадової особи всередині організації і його життям поза нею.

5. Ніхто з членів організації не володіє ресурсами, якими розпоряджається. М. Вебер вважав, що чиновник, будучи носієм влади, «ніколи не здійснює її від своєї особи, а завжди від імені безликої «установи» [17].

Влада делегується нижчим чиновникам, кожен з яких несе відповідальність за свою зону. Зони компетенції різних чиновників повинні бути погоджені один з одним й іноді утворюють мережі, що називають «інстанціями». Перетинання компетенцій різних відомств і чиновників

породжує конфлікти, тому для політичного класу однією з найважливіших умов ефективної діяльності є розмежування повноважень.

Електократія являє собою частину політичного класу, інкорпорація якої відбувається за допомогою механізму виборів. Перемігши на виборах, політик займає державну посаду і, стає посадовою особою, що відповідає принаймні чотирьом з п'яти перерахованих вище ознак М. Вебера: він вбудовується в ієрархічну державну організацію, працює за встановленими правилами, одержує посадовий оклад і не володіє ресурсами, якими розпоряджається [17]. Таким чином, електократа також можна вважати чиновником, але чиновником обраним.

Організації, очолювані електократами, складаються з бюрократів, і обраний політик, що зайняв посаду в ієрархії, відразу ж сприймається апаратом як начальник, якому треба служити. Тобто обранець, зайнявши після перемоги на виборах свою посаду, перетворюється у бюрократа для своїх підлеглих, залишаючись електократом для інших владних організацій. Його становище суперечливе: він очолює ієрархію і підкоряється її законам, але не підзвітний їй. Контроль за його діяльністю здійснюють інші організації і, його виборці. Якщо діяльність електократа неефективна чи виходить за рамки закону, його неможливо звільнити, як це було б із чиновником. Екскорпорація в даному випадку пов'язана з процесом імпічменту, що звичайно має стільки ускладнюючих факторів, що реально малоімовірна, що робить їх невразливими протягом терміну повноважень. Тому в крайніх випадках держава вдається до карного переслідування, дійсною метою якого є не стільки покарання за провину, скільки позбавлення статусу.

Інший тип обраних офіціалів, яких називають легіслократами, є ті, хто інкорпорований у систему влади для того, щоб увійти в легіслатури. Легіслатури – це організації, що не мають наскрізної ієрархії: теоретично всі депутати рівні і базовий політичний капітал кожного з них складає один голос. На практиці ж парламенти, як і будь-яка велика організація, мають тенденцію до бюрократизації своєї діяльності. Споконвічно рівні депутати об'єднуються у

фракції, комітети і комісії, які, у свою чергу, розподіляються на керівників, їхніх заступників і підлеглих. Фракційна дисципліна вимагає консолідованих дій, що передбачає обмеження свободи вибору для членів груп [55].

Між цими частинами політичного класу – бюрократією, електократією та легіслократією – існують суттєві відмінності. Перша стосується тривалості перебування на посаді. Бюрократи – це «осіле» населення держави, а електократи і легіслократи – «прибульці», що населяють державні інститути тимчасово. Політики обираються на термін 4–5 років, а чиновники можуть займати свої посади як завгодно довго. У деяких країнах існує навіть довічне наймання на державну службу.

Після кожного виборчого циклу виникає конфлікт між старим бюрократичним апаратом і знову обраними електократами. Бюрократи сприймають державу як свій будинок, куди впроваджуються «варяги» – нові люди, що приходять в організацію після виборів. Бюрократи болісно сприймають необхідність задовольняти потреби обраних новачків – надавати їм приміщення, обладнання, а головне – інформацію і мережу зв'язків, що є найважливішим владним ресурсом в інсайдерському середовищі [6].

Друга відмінність пов'язана з легітимацією статусу. Легітимація – це визнання законності права на повноваження, тобто узаконення влади. Визнання повноважень призначеного чиновника здійснює його начальник, тоді як повноваження електократа підтверджується тисячами голосів його виборців. Легітимність обранців є легітимністю вищого порядку порівняно з легітимністю бюрократів. Це дає підставу першим дивитися на других як на підсобних робочих держави, відчуваючи свою перевагу. Вважаючи себе «народними обранцями», вони впевнені, що апарат повинен їх обслуговувати і не втручатися у високу політику. Електократ підзвітний своїм виборцям, а бюрократ – патронові. Тому організація більше спирається на бюрократів, доля яких – в її руках: одного можуть підвищити, а іншого – зняти з роботи. З електократом цього зробити не можна, для припинення його повноважень потрібні вагомі підстави, які необхідно пред'явити суспільству.

Третя відмінність полягає в тому, що діяльність бюрократа закрита для суспільного контролю і знеособлена, тоді як електократи є публічними політиками. Бюрократи докладають зусиль, щоб деперсоніфікувати політичний процес, а електократи, навпаки, усіляко намагаються його авторизувати. Бюрократи служать організації, а електократи можуть не служити нікому. Тому для бюрократа найважливіше в розвитку кар'єри – бути потрібним своєму патрону, тоді як для електократа – створити свій привабливий імідж. Публічний політик повинен мати якості, прямо протилежні тим, що потрібні на бюрократичному поприщі: політик повинен бути яскравим, чиновник – непомітним; політик повинен уміти запально говорити, чиновник – тонко маніпулювати; політик працює на власний імідж, чиновник – на авторитет своєї установи; політик харизматичний, чиновнику харизматичні якості не лише не властиві, але і протипоказані; політик – індивідуаліст, тоді як чиновник зобов'язаний бути колективістом. Тому протиріччя між бюрократами і легіслократами мають ще і психологічний характер, що, втім, не заважає їм співіснувати в єдиному політичному просторі [77].

Політичний клас має ще і вертикальне членування. Оскільки існує державна піраміда, то існують і її рівні. Оскільки політичний клас, на нашу думку, – це клас державних службовців, то владний континіум задається ієрархією посад. Ця інституційна оболонка, звичайно, не вичерпує повністю зміст статусу, тому що вона тільки має на увазі інші – не формальні – критерії, за якими вибудовується владна піраміда. У реальності ж не тільки посада, але й розмір контрольованого політичного капіталу визначає, до якої політичної верстви належить той чи інший офіціал [6].

Верстви утворюють вертикальну стратифікацію політичного класу, що більшістю елітологів асоціюється з пірамідою. Однак порівняння устрою політичного класу з пірамідою виправдано лише в бюрократичних державах, де ієрархія пронизує всі сфери політичної організації. Такий тип держави можна назвати моноцентричним. Типовим прикладом цього є радянська держава, в якій політичний клас був інституціоналізований у формі номенклатури [78].

Номенклатура являла собою перелік посад, призначення на які затверджувалося верховною владою. Номенклатура охоплювала всі скільки-небудь значимі посади країни, керівників усіх рівнів і сегментів суспільства.

Складнішим видається стан справ з вертикальною структурою політичного класу в поліцентричних державах, до яких слід віднести західні демократії. Концепцію множинності центрів влади висунув Р. Даль, який називав цей тип державного устрою поліархією. Вчений вважав, що тільки там, де панує диктатура, влада сконцентрована в одному центрі. Принцип поділу влади руйнує тотальну державну вертикаль, зумовлює переривання ієрархічної субординації. У суспільстві виникають сектори, які не мають єдиного центру управління. Інститут приватної власності також сприяє дифузії влади, тому що руйнує монолітну власність політико-управлінської еліти на стратегічні ресурси суспільства. У поліархічному суспільстві утворюється кілька владних пірамід. Утворюється невелика група офіціалів, що здійснює переважаючий вплив у більшості секторів соціального життя .

Висновок, до якого можна дійти, аналізуючи стратифікацію політичного класу, полягає в тому, що його верхньою верствою (моноцентрична це модель держави чи поліцентрична) і є правляча еліта.

## **2.2 Організаційний механізм формування політико-управлінської еліти**

Управлінська еліта не може формуватися стихійно, держава повинна всіляко сприяти та заохочувати її формування на ефективній організаційно-методичній основі. В системі державної служби існує такий механізм добору та розстановки кадрів [21]:

1. Конкурсний відбір.
2. Прийняття на посади поза конкурсом:
  - система переведення;
  - призначення на посаду;

- система обрання;
- за контрактом.

3. Формування кадрового резерву.

4. Стажування .

5. Оцінка кадрів.

Поза конкурсом призначаються :

– випускники Національної академії державного управління при Президентові України;

– посадові особи, які призначаються міністерствами та керівниками вищих центральних органів влади;

– при переміщенні в межах одного органу державного управління;

– посадові особи патронатної служби.

Організаційне забезпечення добору здійснюють:

– Інститут кадрових експертів;

– Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України;

– кадрові служби органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

– конкурсні комісії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Основні складові системи добору показані у додатку 6.

Статистика добору кадрів на державну службу свідчить, що 73,5 % посад державних службовців заповнюється на конкурсній основі; 3,8 % приймаються за результатами стажування; 22,9 % – за результатами випробувального терміну.

Відповідно до положень Стратегії реформування системи державної служби в Україні удосконалено порядок прийняття на посади державних службовців. Постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 169 затверджено Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців. Згідно з цим Порядком проводиться конкурсний відбір на заміщення вакантних посад державних службовців III–VII категорій.

Конкурс проводиться поетапно: спочатку проводиться публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або через засоби масової інформації, потім прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, проведення іспиту та відбір кандидатів.

Усього по Україні у 2010 р. прийнято на державну службу 49084 особи. З усіх працівників, прийнятих на державну службу в органах виконавчої влади, на конкурсній основі прийнято 37622 особи, що становить 76,6 % від загальної кількості прийнятих державних службовців, 2575 осіб прийнято за результатами стажування, що складає 5,2 % від загальної кількості.

Базою для кадрового забезпечення державної служби є кадровий резерв, який створюється для заміщення посад державних службовців та для просування їх по службі, створення якого регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199 [22].

Кадровий резерв формується з керівників і спеціалістів державних підприємств, установ та організацій; працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; державних службовців, які підвищили кваліфікацію, пройшли стажування або за результатами атестації рекомендовані для роботи на вищих посадах; осіб, рекомендованих конкурсними комісіями для зарахування до кадрового резерву; випускників вищих навчальних закладів, у тому числі тих, що зараховані на навчання на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління.

На кожну посаду державного службовця кадровий резерв формується з такого розрахунку: на посаду керівника – не менше двох осіб, на посади спеціалістів складаються списки осіб, зарахованих до кадрового резерву, з урахуванням фактичної потреби.

Список осіб, зарахованих до кадрового резерву, переглядається щороку в грудні. При необхідності до списку протягом року можуть бути внесені зміни у порядку, встановленому для зарахування до кадрового резерву.

Зарахування до кадрового резерву затверджується наказом чи



розпорядженням керівника державного органу за погодженням з іншими органами, якщо для призначення на посади, на які формується кадровий резерв, передбачається погодження кандидатур з цими органами.

Пропозиції щодо резерву на посади, призначення на які здійснюється органами вищого рівня, розглядаються спеціальними комісіями, утвореними при них. Очолює комісію керівник органу або його перший заступник. Склад комісії затверджується рішенням відповідного органу.

З працівниками, зарахованими до кадрового резерву, проводиться робота згідно із затвердженими керівниками державних органів чи їх структурних підрозділів особистими річними планами, де передбачається [21]:

- вивчення та аналіз виконання законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України;
- систематичне навчання шляхом самоосвіти;
- періодичне навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі зарубіжних);
- участь у роботі семінарів, нарад, конференцій з проблем та питань діяльності державних органів і структурних підрозділів;
- стажування терміном до двох місяців у державному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника;
- виконання обов'язків державного службовця, на посаду якого зараховано працівника до кадрового резерву;
- залучення до розгляду відповідних питань, проведення перевірок, службових розслідувань;
- участь у підготовці проектів актів законодавства та інших нормативних документів.

Контроль за виконанням особистих річних планів осіб, зарахованих до кадрового резерву на посади керівників державних органів, покладається на керівників органів вищого рівня, на інші посади – на керівників структурних підрозділів.

Якщо посада стає вакантною, то переважне право на її заміщення при

проведенні конкурсу має кандидат, зарахований до кадрового резерву на цю посаду.

Керівник державного органу несе відповідальність за ефективну підготовку і використання кадрового резерву. При заміщенні вакантної посади керівник державного органу в поданні про призначення кандидата на цю посаду повинен зазначити, протягом якого періоду він перебував у кадровому резерві, як виявив себе, а якщо не перебував – подати обґрунтовані пояснення невикористання кадрового резерву.

Перебування працівника у кадровому резерві може припинитися з його власної ініціативи або за вмотивованою пропозицією керівника відповідного державного органу. Виключення зі списків кадрового резерву оформляється наказом чи розпорядженням керівника [16, с. 352].

У науковій літературі напрацьовано формалізовано-рейтингову систему оцінки кадрового забезпечення, в основі якої лежить досвід системи оцінки кадрів у Японії, а також кваліметричні системи оцінки, розроблені в 90 роках В. Тарасовим та Є. Дорошенком [95, с. 52].

Порядок проведення щорічної оцінки затверджується керівником, який призначає на посади та звільняє з посад державних службовців з урахуванням особливостей відповідного державного органу. Зазначений порядок має затверджуватися наказом керівника державного органу і, за наявності у ньому правових норм, розрахованих на невизначене коло осіб та організацій, реєструватися у Міністерстві юстиції та відповідних територіальних органах юстиції.

Результати щорічної оцінки враховуються при атестації державних службовців, а також при розгляді питань просування по службі, присвоєння чергового рангу, встановлення передбачених законодавством надбавок, премій або зміни їх розміру, при вирішенні питання щодо продовження терміну перебування на державній службі, формування кадрового резерву та інших питань проходження державної служби.

З проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію особливої

актуальності набула проблема наближення наявної в державі системи забезпечення кар'єрного зростання державних службовців до європейських та світових стандартів.

На думку практиків і вчених, формування якісного кадрового складу не може відбуватися автоматично. Службовець на всіх рівнях державного управління готується не так швидко, як це потребує реальність повсякденного життя. Для повного формування управлінських якостей, відповідно до встановленого стандарту професіонала, потрібно 10–15 років. І тому тут необхідним є продуманий, виважений, науковий підхід до формування та реалізації кадрової політики, програмного кадрового забезпечення органів виконавчої влади на довгостроковий період [22].

З метою становлення сучасного, відповідно до українських реалій, державного управління, ще в 1995 р. було прийнято рішення про створення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців органів виконавчої влади та працівників органів місцевого самоврядування. На сьогодні напрями та сфери дій цієї системи визначено більш ніж у сорока нормативно-правових документах [88, с. 100–105].

Уже на початку формування системи професійного навчання в галузі державного управління закладалося уніфіковане нормативно-правове регулювання щодо цілісності системи професійного навчання державних службовців органів виконавчої влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування. До положень, які врегульовані в Законі України «Про державну службу» і є основою сучасної моделі професійного навчання посадових осіб виконавчої влади, належать такі важливі концептуальні дефініції [80]:

– один з основних напрямів державної кадрової політики щодо служби в органах виконавчої влади передбачає організацію підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах виконавчої влади;

– один із основних принципів служби в органах виконавчої влади передбачає професіоналізм службовця; його компетентність, ініціативність,

чесність, відданість справі. Професіоналізм означає, що посадові особи повинні мати певну освіту (зазвичай вищу), займати посади в органах виконавчої влади відповідно до професії та набутої кваліфікації. Компетентність передбачає сукупність знань, умінь та навичок і форм професійної поведінки осіб, які займають посади в органах виконавчої влади;

– посадові особи виконавчої влади мають право на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;

– кадровий резерв служби в органах виконавчої влади формується з посадових осіб, які мають відповідну кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною комісією на вищі посади;

– посадові особи, які підлягають атестації, за результатами роботи атестаційної комісії можуть бути направлені на підвищення кваліфікації.

Сучасна модель професійного навчання посадових осіб органів виконавчої влади включає такі блоки [82]:

– підготовка та підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади, посади яких належать до I-IV категорій та кадрового резерву на посади цих категорій, здійснюється в Національній академії державного управління при Президенті України (далі – НАДУ), в структуру якої входять Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів та регіональні інститути державного управління в містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові (замовником є НАДУ);

– перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади, посади яких належать до V-VII категорій резерву на вказані посади, відбувається в центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, підготовка за замовленням Головного управління державної служби України у вищих навчальних закладах, які мають відповідну ліцензію та IV рівень акредитації. Ці заклади здійснюють підготовку на базі повної вищої освіти фахівців магістерського рівня за спеціальністю «Державна служба» для роботи на посадах V-VII категорій в органах державної влади та місцевого самоврядування;

– навчання за кордоном, де не існує обмежень щодо посади, категорії та рангу працівника органу виконавчої влади, але є відповідні вимоги до рівня володіння ним іноземною мовою.

Професійне навчання посадових осіб органів виконавчої влади має свою специфіку порівняно з організацією навчання державних службовців, яка неодмінно має бути врахована в управлінні цим процесом [55, с. 232].

По-перше, це децентралізація кадрових структур, які замкнуті на рівні села, селища, міста, району, області. На керівників та спеціалістів з питань кадрової роботи покладається забезпечення ефективного, професійного, стабільного, надійного та оперативного функціонування управлінського апарату. Якість роботи керівників та кадровиків щодо організації професійного розвитку працівників залежить від впливу багатьох внутрішніх та зовнішніх факторів, які забезпечують: нормативно-правове регулювання цим процесом; фінансову та матеріальну спроможності органу для проведення заходів з питань удосконалення кадрів; стабільність та мобільність кадрового складу; готовність керівників і спеціалістів кадрових служб до роботи з зазначених проблем; досконалість системи стимулів та заохочень; ставлення працівників до поліпшення свого професійного рівня; інформаційну насиченість тощо.

Сукупність усіх факторів, які впливають на характер, зміст та структуру реалізації завдань професійного розвитку кадрів, доцільно розглядати централізовано. Ізольованість кадрових структур не забезпечить якісного та ефективного вирішення проблем у цьому напрямі.

Для центральних органів виконавчої влади існує практика щодо виділення коштів на організацію професійного навчання державних службовців. Центральні органи виконавчої влади, завдяки тому, що отримують кошти безпосередньо на свій рахунок, повинні щорічно через тендерну систему обрати кращий навчальний заклад, який має відповідну ліцензію на право підвищувати кваліфікацію державних службовців. Можливість самостійно обирати навчальний заклад для організації заходів з підвищення кваліфікації кадрів створює низку позитивних моментів, які забезпечують активну участь

замовника в організації підвищення кваліфікації, розширюють мережу навчальних закладів, створюють ринкову конкуренцію серед них, яка у свою чергу, позитивно впливає на якість навчальної роботи тощо [9, с. 102].

Одним із популярних видів професійного навчання є підвищення кваліфікації. Згідно зі статистичними даними, в Україні в 2010 р. підвищило кваліфікацію 9573 працівників органів виконавчої влади, це 10,7 % від загальної чисельності, за минулий рік – 10689 осіб (12,6 %), у 2011 р. – 10737 (13,9 %), тобто спостерігається зменшення кількості осіб, які підвищили свою кваліфікацію.

Відповідно до статистичних даних у західноєвропейських країнах щорічно кваліфікацію підвищують 10 % від загальної чисельності працівників органів виконавчої влади. З одного боку, втішна інформація для тих, хто слідує загальним стандартам, з другого, цей показник не влаштовує тих, хто оцінює реальну кількісну і якісну потребу для України на стадії формування професійної управлінської культури кадрів на регіональному рівні.

Ще один фактор, на який необхідно звернути увагу, з точки зору порівняння і співвідношення загальної чисельності працівників виконавчої влади у розрізі регіонів щодо кількості навчальних закладів, які мають забезпечити підвищення кваліфікації регіональних кадрів

Якщо дотримуватися логіки прогнозних розрахунків щодо кількісної потреби у підвищенні кваліфікації державних службовців, то необхідно спиратися на такі основні фактори, як:

- циклічність роботи кадрів органів місцевого самоврядування (законодавчо термін здійснення підвищення кваліфікації для працівників органів місцевого самоврядування не встановлено, як це передбачено для державних службовців у ст. 29 Закону України «Про державну службу»);

- підвищення кваліфікації осіб, які мають стаж до одного року роботи на службі в органах виконавчої влади. Наприклад, кількість осіб, які станом на 01.01.2012 р. мали стаж роботи до одного року, становила майже 12 %;

- навчання осіб, зарахованих до кадрового резерву і відповідно до

прогнозних планів претендують на посади, які мають звільнитися протягом поточного року.

Надалі було б доречним за цими факторами формувати статистичну інформацію щодо підвищення кваліфікації кадрів з метою більш детального виявлення якісного стану щодо організації підвищення кваліфікації кадрів на будь-якому рівні управління.

Таким чином, аналіз кількісного та якісного складу працівників органів місцевого самоврядування, як і загального складу державних службовців, говорить про щорічне збільшення їх чисельності. Але не змінної залишилась ситуація щодо впливу молодих, перспективних, високоосвічених людей особливо в регіонах із низьким життєвим рівнем, низькою заробітною платою, яка протягом кар'єри не відшкодовує затрати, що необхідно вкладати в процесі вирішення професійних завдань.

Основними складовими системи добору кадрів є: конкурсний відбір, прийняття на посади поза конкурсом, формування кадрового резерву, стажування та оцінка кадрів. Особливої уваги потребує удосконалення роботи з кадровим резервом, оскільки він є базою для кадрового забезпечення державної служби [19, с. 576].

Перспектива розвитку ефективного професійного навчання працівників органів місцевого самоврядування вимагає вирішення таких питань:

– для проведення послідовної державної кадрової політики в галузі виконавчої влади на рівні регіону бажано сконцентрувати роботу самостійних кадрових служб органів виконавчої влади в єдиному центрі, який би забезпечував вирішення проблем з питань добору, проходження служби та професійного розвитку кадрів, залучення до служби в органах виконавчої влади талановитої молоді, ротації кадрів тощо;

– у процесі формування довго- та короткотривалих планів щодо професійного розвитку кадрів органів місцевого самоврядування необхідно передбачити чотирирічну циклічність (від виборів до виборів) підвищення кваліфікації «виборних» та «постійних» посадовців органів виконавчої влади.

В сучасних умовах необхідне вдосконалення системи ділової кар'єри державного службовця, що базується на врахуванні оцінки його кадрового потенціалу розвитку, як з боку керівництва, так і самого працівника.

### **2.3 Специфіка кадрової безпеки в умовах не демократичних способів управління**

Зміни, що відбуваються в сучасному українському суспільстві, стосуються всіх сфер його життєдіяльності, але серед цих змін чи не найбільш важливими є ті, що стосуються системи державного управління, і не випадково, адже стан суспільства багато в чому визначається тими процесами, що пов'язані з удосконаленням системи управління. Проте, якою б привабливою і досконалою була ця система, вона сама по собі не запрацює, оскільки стає живою лише тоді, коли всі її механізми приводяться до руху людьми, які утворили цю систему. Тому головною силою, що визначає сутність, якість, спрямованість будь-якої соціальної системи, її важливою ланкою є, управлінська еліта [96]. Існування еліт є характерним для політичної практики усіх країн та їх політичних систем. Певним способом воно відображає властивості всієї політичної практики та зв'язок з іншими сферами суспільного життя. Особливо наочно воно виявляється в стабільних суспільно-політичних системах, там, де функціонування суспільних, політичних та ідеологічних інститутів відбувається під ефективним управлінським впливом політичних еліт.

Передумови виникнення практичної потреби в управлінській діяльності еліт у розвинених країнах, як і тих, що розвиваються, полягають у таких факторах:

- існуванні високої частки відчуження основних мас від політики; необхідності виконання політиками управлінських функцій у максимально короткі строки, що обмежує механізми консультування при прийнятті управлінських рішень та сприяє перенесенню процедури консультування на



етапи вироблення стратегії та підбору кадрів;

– багатоступінчастості механізму досягнення вершини влади та політико-управлінського впливу;

– аксіологічній «привабливості» еліт для оберігаючих свій управлінський вплив політичних лідерів і керівників з інших сфер суспільного життя. Радикальні зміни останніх років у країнах колишнього Радянського Союзу (політичні, економічні, соціальні), які багато хто з політологів називають революційними, з неминучістю вимагають зміни політичних еліт.

Суспільно-політичний устрій України зазнає системних змін, чим і визначається його перехідний характер. Посттоталітарний розвиток країн СНД характеризується розпадом та трансформацією тоталітарної політичної еліти. Формування нової політичної еліти в посткомуністичних країнах відбувається на основі запозичення управлінських якостей у старій еліті (адаптація та перетікання значної частини колишньої еліти в нову).

Згідно з Дж. П. Ледонном, трагедія колишньої радянської країни полягає в тому, що вона завжди мала не стільки державу, скільки правлячий клас, який ніколи не погоджувався визнавати зазіхаючих на його привілеї правил поведінки. Він підкреслює, що новий правлячий клас формувалася за традиційними зразками, це знаходило своє обґрунтування в тому, що нове правління було підпорядковане завданню швидкого перетворення аграрного суспільства в індустріальне. Зберігається налагоджений порядок, відповідно до якого розвиток суспільства ініціюється та здійснюється владними структурами, що мобілізують населення та не припускають ніяких проявів автономності ні всередині самого правлячого класу, ні в суспільстві в цілому [54].

При цьому функції політичної інфраструктури виконує комуністична партія. Історія царської Росії демонструє постійність зразків правління, коли політичне життя концентрується в межах чітко окресленої групи індивідів – чи то дворянство у XVIII ст. або комуністична партія у XX ст. [10].

Розвиваючи свою концепцію номенклатури як нового класу управлінців, російській політолог М.Восленський доходить висновку, що диктатура

номенклатури, хоча вона і виникла у ХХ ст., є явищем, яке К. Маркс називав «азіатським способом виробництва», – не формація, а саме спосіб, метод (тотального одержавлення), який наклався на існуючу соціально-економічну формацію, на суспільні структури, які вже були розвинені. Загальний його висновок: диктатура номенклатури – це за соціально-управлінською сутністю феодальна реакція, а за методом – «азіатський спосіб виробництва» [35].

Інша версія типологізує радянську політичну еліту як тоталітарну. «Тоталітаристські» пояснювальні концепції найкращим чином описують організаційні форми та систему управління даної еліти – це спадкоємність нової еліти по відношенню до старої, на традиційність системи управлінських відносин у суспільстві, «суб'єктивність» структури еліти.

Радянська еліта формувалася не один десяток років. За цей час вона пережила тривалу та тяжку стадію становлення, послідовно розвивалась за класичною марксистською схемою, по черзі виступаючи як клас «в собі», «для себе» та «для інших». Революція означає не тільки зміну епох, але й зміну еліт. Однак нова еліта рідко відкриває себе одразу після революції. Спочатку влада стає здобиччю тієї «партії» яка підготувала та очолила переворот. За правом переможця авангард миттю перетворюється на правлячий прошарок. Він отримує свої привілеї як трофей. Але це ще не соціальний прошарок, а лише сума конкретних осіб, яка завдяки грі історичного випадку виявилася наділеною багатством та владою. Однак історія дуже швидко проводить селекцію серед «висуванців революції», залишаючи наверху лише тих, хто відповідає вимогам епохи, яка настала. Саме з останніх починає формуватися нова еліта.

Еліта ленінського періоду і періоду НЕПу формується за критерієм революційних заслуг. Еліта другого ешелону (сталінська) цікавилася владою і особистим та груповим пануванням. Радянська еліта, як видно, склалася тільки у післясталінську епоху. За часів вождя, сформувались усі атрибути еліти, починаючи з привілеїв та закінчуючи величезною владою кожного окремого керівника. Проте були відсутні ознаки цілісності, згуртованості, єдності,

солідарності, високого ступеня консолідації, без яких еліта – це аморфна маса, яка розсипається при перших труднощах та протиріччях політичного розвитку.

Але за мірою стабілізації режиму у формуванні еліти починає простежуватись певний принцип. Елітарність у Радянській Росії була функцією влади. Належність до «вищого світу» зумовлювалось заняттям відповідної посади в державній ієрархії. Радянська еліта народжувалась як номенклатура.

Радянська номенклатура – це система найбільш важливих управлінських посад у державному апараті і в суспільних організаціях, кандидатури на які попередньо розглядались, рекомендувались, затверджувались та відкликались партійним комітетом - від райкому, міському до ЦК КПРС.

Як така, що призначається, а не виборна частина державних службовців, номенклатура притаманна будь-якому державному режиму. Коло посадових осіб, що призначаються, визначається обраними народом законодавцями та головою держави, до того ж відбувається це в умовах укладеного законом розподілу влад і управлінських функцій та їх делегування по різних рівнях.

Становлення радянської номенклатури збігається у часі з періодом сталінського правління. Для еліти це період жорстокої, боротьби за посади. У ході її в результаті природного відбору вирізняються «особливо обдаровані особи», які здатні робити кар'єру. Вони ще дуже різні, але їх об'єднує спільний психологічний шаблон, за яким майбутні покоління будуть легко упізнавати «функціонерів» [60].

Ці професійні кар'єристи не могли не прийти у зіткнення зі старими більшовиками, які займали свої посади з огляду на історичні заслуги. Доля ленінської гвардії виявилася вирішеною. Їй залишалось або зійти з політичної сцени, або взяти участь у змаганні «на виживання» (що частина «революціонерів» успішно і зробила).

До середини 50-х років становлення радянської еліти закінчується. Хрущовська відлига знаменує перетворення номенклатури на «клас у собі». Вона ще не стала особливою соціальною групою. Але плутанина з призначенням на керівні посади припиняється. Процес заміщення державних

посад упорядковується. Виникають традиції, які за допомогою ідеології закріплюються як непорушні процедури – обов’язкові для всіх. У визначених межах просування уверх по ієрархічній драбині формалізується. Суб’єктивні якості претендента починають відігравати меншу роль. Зате підвищується роль «об’єктивних» критеріїв, таких як соціальне походження, освітній рівень, служба в армії тощо. Радянська еліта стала більш однорідною. Зверху, як правило, опинялися люди зі схожою біографією, частіше – вихідці із селянського середовища, які здобули вищу освіту. Психологічна спільність правлячого класу підсилюється.

З середини 60-х років створюються об’єктивні та суб’єктивні передумови для перетворення номенклатури з «класу в собі» на «клас для себе». Номенклатура відокремлюється в особливу соціальну групу. Ця група прагне закріпити за собою державну владу. Виникає якісно нова ситуація. Поряд з принципом «еліта є функція влади» починає діяти і протилежний – «влада є функція еліти».

Чиновник уже ставиться до своєї посади як до власності. Він робить все гадане та негадане, щоб закріпити цю посаду за собою назавжди і, за можливістю, передати її у спадок. Починається старіння еліти. Процес заміщення посад на всіх рівнях державної ієрархії уповільнюється.

У роки «застою» остаточно формується вигляд радянської номенклатури. Посада відверто розглядається як можливість користуватися частиною державної власності. Чим вище посада, тим ширше ці можливості. Ставлячись до посади як до приватної власності, радянська еліта ставиться як до приватної власності і до долі державного майна та благ, доступ до яких вона має завдяки службовому становищу [60].

З одного боку, відбувається значне розширення елітарного прошарку, клонування, спадкоємність, корпоративність, а з іншого – еліта поділяється всередині себе на замкнені клани. Робляться спроби перетворити багато професій у спадкові. Принципи організації та функціонування радянської політичної еліти можуть бути зрозумілі, виходячи з її визначення як

тоталітарної. Одноособовий, примусовий та всеохоплюючий характер державної влади визначає перетворення всіх економічних та суспільних питань на політичні, у тому розумінні, що рішення їх залежить виключно від того, у чийх руках апарат насилля, від того, чий погляд будуть отримувати верх. Єдиною формою влади, яка має цінність, виявляється участь у прийнятті та втіленні в життя державних рішень.

Одним із найважливіших виявляється питання про систему рекрутування до складу еліти. Комуністична партія в цьому розумінні виступала виробником колективних благ. Метод, який застосовувався для збільшення кількості членів та активістів партії, полягав у створенні прихованої та ефективною машини, яка дозволяла б розподіляти індивідуальні блага, або впровадженні репресивних механізмів. Ієрархічний принцип, і принцип голови, вождя – розподіл влади зверху до низу, її жорстка централізація – дозволяє контролювати усі процеси, які відбуваються як у суспільстві і у самій еліті. В умовах же існування монопартії, яка домінує над державою, немає можливості з боку суспільства впливати на рішення, що приймаються, і контролювати діяльність членів правлячої еліти. Тільки після смерті вождя, коли зник механізм чисток, починає формуватися номенклатурна система влади. Лідери країни почали підкреслювати необхідність втілення в життя принципу колективного керівництва, висловлюючи необхідність здійснення влади в інтересах номенклатури [92].

За цих умов підсилюється внутрішня диференціація в самій номенклатурі, еліта підрозділяється на кілька більш вузьких підгруп, які являють собою олігополії. Як і групі в цілому, колективна дія може здійснюватися на рівні кожної з підгруп і при цьому містить у собі цілісність групи. Даний механізм стає одним із засобів консолідації правлячого прошарку за обставин, коли втрата попередніх механізмів єдності провокує тенденції розпаду. Саме з цим пов'язане становлення в номенклатурі кланових структур, як і сам факт, що їх існування припускається. У постсталінський період, особливо після створення номенклатурної системи, кланові структури розквітають. Підсилюється

диференціація приватних інтересів різних представників правлячого прошарку, який іде на територіальній, галузевій, національній основах. При цьому концентрація різних інтересів у різних подібних підструктурах перешкоджає їх розпорошенню, запобігаючи хаотичному функціонуванню всього правлячого прошарку: його загальні інтереси зберігаються, внутрішня конкуренція не допускає зупинки у розвитку [86].

Головна подія в усій еволюції радянського правлячого класу – становлення номенклатурної системи. Усунення Хрущова знаменує момент, коли вона склалася у загальному вигляді. Основним тут постає процес підсилення бюрократичного апарату, створення апаратного панування. Якщо на початковому етапі можна говорити про комуністичну партію як правлячий клас, то, з розгалуженням бюрократичного політичного апарату, який монополізує функції управління, та збільшенням партії, рядові її члени зливаються із залежним населенням та розчиняються в ньому. Водночас у підсумку формується номенклатурна система.

Всередині номенклатури складається наче дві еліти: управлінська, апаратна, яка реально керує, і пануюча еліта вищих керівників, які виконують у першу чергу ідеологічні та представницькі функції. Функції політичної інфраструктури продовжують виконуватись партійними структурами і членами партії, але ефективність їх дій знижується. Партія в цілому втрачає елітний статус, все яскравіше вимальовується новий правлячий прошарок – бюрократична еліта.

В умовах, коли політичний терор як механізм формування та оновлення еліти зникає, а іншого механізму не існує, набувають певного розвитку принципи спадковості та невідчуження належності до номенклатури. Дезінтеграційні явища знаходять своє відображення у формуванні регіональних еліт. Необхідність забезпечення гарантій власної безпеки: бажання досягнення більш високого стану в ієрархії та в суспільстві; об'єктивні протиріччя в інтересах та цілях різних галузевих, господарчих та регіональних груп – все це створює передумови самознищення номенклатурної системи, викликає

прагнення еліти закріпити свій стан та зберегти себе у межах більш безпечної та мобільної суспільної організації, яка дозволила б оздоровити еліту зсередини, забезпечити нові підстави для її консолідації.

Період геронтократичного правління кінця 70-х – початку 80-х рр. ХХ ст. остаточно виявив невідворотність змін у суспільній системі. У своєму політичному аспекті ці зміни характеризувались тим, що вони мали бути ініційованими політичною елітою та повинні були означати зміну самої системи організації влади та управління й на цій основі – привести до нової консолідації правлячого прошарку.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ЕЛІТНОЇ ІНЖЕНЕРІЇ

#### **3.1. Сучасна управлінська еліта як чинник формування ефективного кадрового менеджменту держави**

В сучасних умовах істотно змінилися вимоги до менеджерів, їхньої управлінської компетентності, здатності орієнтуватися у зростаючих інформаційних потоках, уміння створювати працездатні команди з людей, які дотримуються різних цінностей і принципів. Керівник повинен уміти впливати на ефективність використання всіх суспільних ресурсів, розробляти стратегію, здійснювати перспективне планування, що, насамперед, враховує мету суспільного розвитку. При цьому проблеми управлінської кар'єри розглядаються в контексті кількісно-якісних змін, що відбуваються в органах влади.

Вирішення проблеми структури й кадрів управління кар'єрним процесом повинно включати два основних аспектів. По-перше, суб'єктами управління мають бути самі «творці» кар'єри – керівники, а також їх вищестоящі керівники. Таким чином, головними діючими особами виступають лінійні керівники всіх рівнів: кожен з них одночасно є суб'єктом управління і своєю кар'єрою, і кар'єрою підлеглих. По-друге, структура управління кар'єрою повинна бути невід'ємною частиною системи управління персоналом у вигляді її підсистем «розвитку й просування кадрів», і функції в рамках даної підсистеми повинні виконуватися фахівцями в галузі управління кар'єрою із залученням психологів, соціологів. При цьому завдання кадрової служби полягає в координуванні, консультаційному забезпеченні процесу управління кар'єрою, зниженні ступеня суб'єктивізму в прийнятті рішень щодо посадового просування. Такі процеси повинні супроводжуватись формуванням базової моделі державного службовця, що відповідає вимогам сучасного ринку праці та



необхідних професійних вмінь і навичок [12, с. 276].

Як бачимо, вимоги до знань, вмінь, навичок є важливою складовою базової моделі державного службовця наведено у додатку 7.

В процесі професійної діяльності людина виконує наступні ролі:

- міжособистісні;
- владні;
- інформаційні.

В цьому контексті розглянуто вміння, навички та способи діяльності державного службовця.

Щодо міжособистісної ролі, державний службовець повинен мати такі здатності:

1. Здатність до ефективної комунікаційної взаємодії, у тому числі засобами сучасних інформаційних технологій.
2. Формування стійкого світогляду, правильного сприйняття сучасних проблем розвитку суспільства, людського буття, духовної культури.
3. Нести соціальну відповідальність за діяльність організації.
4. Займати активну життєву та громадянську позицію.

Владні ролі державного службовця мають включати в себе:

1. Здійснення саморегуляції.
2. Формування політичної свідомості та політичної культури, а також політичної активності, творчої ініціативи при вирішенні сучасних проблем.
3. Розгляд суспільних явищ у розвитку відповідно до законодавчих змін.

Виконання інформаційної ролі державного службовця потребує набуття наступних здібностей:

1. Здатність до засвоєння нових знань, самовдосконалення.
2. Здатність виконувати управлінську, планову, технологічну та контрольно-аналітичну функцію тощо.

Наведеним вище здібностям відповідають певні вміння та навички (додаток 8).

Наступною, не менш вагомою складовою базової моделі майбутнього

державного службовця, є його структура культури. Структуру культури характеризують об'єкти засвоєння в процесі виконання державним службовцем своїх функціональних обов'язків. Розглянемо такий об'єкт засвоєння, як мислення. Мислення є одним із провідних пізнавальних процесів, його вважають найважливішим ступенем пізнання.

Професіонали мають потребу формувати з мисленням, яке дає змогу оновлювати знання, підвищувати кваліфікацію, критично мислити й знаходити нові оригінальні засоби розв'язання професійних задач, добре орієнтуватися в потоці різноманітної інформації, переборювати «нештатні», екстремальні ситуації. Дуже важливою є здатність суб'єктивно інтелектуально насичувати власні трудові процеси, тобто вбачати, виділяти проблеми в трудовій діяльності й творчо розв'язувати їх.

Останнє властиве новаторам, раціоналізаторам, винахідникам, котрі, як правило, бачать проблеми там, де їх не помічають інші.

Отже, професійне мислення – це інтелектуальна діяльність щодо розв'язування професійних задач.

Оскільки специфіка професійної діяльності зумовлена особливостями задач, які розв'язують різні спеціалісти, то якість професійної діяльності або рівень професіоналізму залежить від типу мислення. Високий рівень професіоналізму пов'язаний з теоретичним (не емпіричним), творчим, часто інтуїтивним мисленням і розвиненим практичним інтелектом. Підготовка професіонала вимагає обов'язкового аналізу специфіки професійних задач і стратегії їхнього розв'язування, оскільки процес мислення полягає в розв'язуванні тих або інших завдань.

Специфічність професійного мислення здебільшого пов'язана з орієнтуванням фахівця у предметі своєї діяльності, а також використовуваними знаряддями, засобами впливу на цей предмет, тобто технологічним боком професійної діяльності. Дослідники підкріплюють зв'язок предметного змісту і технології професійної дії з формами і логікою професійного мислення. Специфічний предмет ніби «диктує» спосіб його осмислення [16, с. 244].

Велике значення для професійного мислення має «почуття» матеріалу, партнеру, супротивника, дії, більше того, «почуття» проблемної ситуації, яка ще не виникла, але може виникнути в професійній діяльності. Ясно, що це «почуття», незважаючи на таку назву, базується не на сприйманні або емоціях, а на комплексній скоординованій роботі всіх інтелектуальних структур, згорнутому, автоматизованому мисленні, яке миттєво обробляє всі дані, що отримують органи чуттів, пропонує пам'ять, виділяє увага відповідно до потреб особистості. В даному разі можна безумовно говорити про професійний інтелект.

Зазначене вище почуття слугує основою для вибору адекватних засобів і способів розв'язування професійних завдань. Так, професіонали високого класу часто відчувають предмети і знаряддя діяльності як «свої власні органи». Професіонали не тільки відчувають, а й на основі якихось не завжди усвідомлених ознак прогнозують, передбачують виникнення проблемної ситуації.

Як бачимо, друга складова базової моделі державного службовця (структура його культури) тісно переплітається з першою складовою (вимогами до вмінь, навичок і способів діяльності).

Третя складова базової моделі державного службовця – вимоги до особистісних властивостей майбутнього спеціаліста. Серед особистісних властивостей державного службовця можна виділити найважливіші з них [35]:

1. Психологічні:

- розвинуте сприйняття інформації, людей, дій, нових тенденцій;
- відкритість до людей і нового;
- розвиток інтуїції, адаптивності поведінки та прийняття рішень;
- стресостійкість, терпіння, емоційність в межах норм ділового спілкування та самоорганізованість тощо.

2. Мисленеві:

- аналітичність, критичність та цілісність мислення, креативність;
- швидкість реакції на зміни ситуації;

– спостережливість, розвиненість пам'яті та ін.

### 3. Поведінкові:

– інтуїтивність, заповзятливість, винахідливість;

– комунікабельність;

– помірна ризикованість;

– здібність до імпровізації і творчих підходів;

– здатність керувати та підкорятися;

– розвинуте почуття відповідальності.

Таким чином, сукупність вищеназваних вимог до вмінь, навичок, способу поведінки, структури культури державного службовця та вимоги до його особистісних властивостей можуть формувати базову модель майбутнього державного службовця, який би відповідав сучасним вимогам ринку праці.

В останні роки відповідно до Закону України «Про державну службу» [80], указів Президента України та актів Уряду реалізуються заходи щодо створення в Україні цілісної системи роботи з кадрами, забезпечення єдиної державної політики у сфері державної служби.

Напрацьована відповідна нормативна база, здійснюються затверджені Указом Президента України Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій [22].

Відповідно до професійного характеру своєї діяльності державний службовець повинен мати високу теоретичну і спеціальну підготовку, яка забезпечується через навчання за відповідними освітньо-професійними програмами вищих навчальних закладів. Базовим слід вважати освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста магістра за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі, або магістра державного управління. Безумовно, система навчання державних службовців є практично новим напрямком у державно-освітній діяльності. Вона розвивається не на порожньому місці, а на базі української вищої школи з її інтелектуальним, кадровим, духовним потенціалом. Довгий час єдиним та природним джерелом

відтворення українських кадрів, їх професійного навчання була вища школа. Тому структура спеціальностей працюючих державних службовців в основному повторює структуру випуску спеціалістів радянської вищої школи. Більшість з них – фахівці з інженерно-технічною, сільськогосподарською, інженерно-економічною освітою, які не отримали необхідних знань з гуманітарних питань, сучасних управлінських технологій, в тому числі по роботі з людьми [21].

В останні роки ведеться послідовна робота по змістовному та організаційному реконструюванню існуючих, формуванню нових освітніх структур вищої та післядипломної освіти кадрів для органів державного управління.

Ціла низка проблем навчання державних службовців обумовлена закономірностями формування, нової освітньої системи. Гостро постає проблема стандартизації професійного навчання державних службовців, особливо післядипломного.

Становлення будь-якої освітньої структури – складний, тривалий процес накопичення досвіду, формування ефективного навчального процесу, науково-педагогічних кадрів, як джерела та носія знань. Але потрібно виявляти недоліки і вчасно їх виправляти.

Таким чином, стан навчання державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій дозволяє стверджувати, що, незважаючи на безперечні позитивні зміни, особливо в нормативно-правовому та організаційному забезпеченні, державна система навчання зазначених категорій фахівців знаходиться на початковому етапі розвитку. За масштабом, змістом і ефективністю освітньої діяльності вона має стати ефективним засобом професіоналізації державної служби, формування в управлінській еліті високих громадянських і моральних якостей правової та організаційної культури.

Передусім державний службовець повинен володіти сукупністю знань та вмінь, що давали б йому можливість [80]:

– адаптувати діяльність органу чи його структурного підрозділу до

сучасних економічних, політичних та соціальних умов і вимог;

– поєднувати знання фундаментальних питань теорії з практикою, володіти сучасною методологією обґрунтування управлінських рішень з урахуванням загальнолюдських цінностей, інтересів особи, суспільства та держави;

– вільно орієнтуватись у питаннях законодавства, що стосуються сфери його професійної діяльності;

– критично оцінювати і прогнозувати політичні, економічні, екологічні, культурні та інші події і явища;

– в разі службової необхідності відповідно до посадових обов'язків знати що найменше одну з іноземних мов на рівні професійного та побутового спілкування;

– розуміти суть економічних відносин, зовнішньої та внутрішньої політики держави;

– володіти стилістикою офіційних документів та дотримуватися правил діловодства;

– уміло користуватися досягненнями.

Запровадження ефективної системи навчання управлінських кадрів є визначним гарантом побудови незалежної правової, демократичної держави. Тому пропонуємо впровадження системного підходу при відборі кандидатур на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів, а саме [80]:

1) формування нормативних, професійно-кваліфікаційних характеристик;  
2) складання професійно-кваліфікаційних характеристик на працюючих державних службовців;

3) проведення порівняного аналізу нормативної і фактичної професійно-кваліфікаційної характеристик з ціллю виявлення «вузьких місць»;

4) систематизація «вузьких місць» і складання стратегічного плану підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів.

Професійно-кваліфікаційна характеристика розглядається як нормативний документ, який, виходячи з опису посади, виду функцій

встановлює положення посади в структурі органу державної влади, порядок прийняття, проходження і припинення служби, на основі правового статусу органу та його основних завдань відображає правовий статус державного службовця, в тому числі права, повноваження, функціональні обов'язки, відповідальність і гарантії; визначає вимоги щодо кваліфікації, компетентності та професіоналізму.

З урахуванням вимог професійно-кваліфікаційних характеристик до знань, навичок і вмінь формується система навчання та підвищення кваліфікації всіх категорій державних службовців, складаються плани підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів.

Для реалізації цих завдань доцільним є створення інформаційних мереж, інформаційних баз даних, які містять інформацію щодо нормативної професійно-кваліфікаційної характеристики конкретної посади і фактичних даних про особу, що її обіймає (включаючи як професійні, так і психологічні особливості), починаючи з моменту прийому службовця на роботу. Такі бази даних істотно полегшують виявлення вузьких місць шляхом порівняння нормативних вимог до конкретної посади з фактичним рівнем кваліфікації посадової особи, а також розробку індивідуальних програм підвищення кваліфікації [21].

Професійні програми підвищення кваліфікації розробляються відповідно до конкретних завдань, що передбачені професійно-кваліфікаційними характеристиками певних категорій посад державних службовців.

Бази даних повинні містити інформацію по наступних характеристиках працівників [22]:

1) професійні характеристики:

- професійні знання;
- інтерес до професійної діяльності;
- професійні вміння та навички;
- задоволеність процесом роботи та її результатами;
- здібності творчо використовувати професійні знання та досвід;

- відповідність кваліфікаційного рівня запланованій роботі;
- самостійність у виконанні завдань;
- вміння орієнтуватися в реальній ситуації;
- організованість і зібраність;
- відповідальність;
- ініціативність;
- старанність у виконанні дорученого;
- позитивне ставлення до нового;
- здібність накопичувати та оновлювати професійний досвід;
- зацікавленість у службовій кар'єрі;

## 2) особистісно-моральні характеристики:

- інтенсивність праці;
- здатність переносити значне навантаження;
- урівноваженість;
- терплячість;
- уважність;
- адаптація;
- володіння своїми емоціями;
- комунікабельність;
- сприйняття зауважень;
- сприйняття власних помилок;
- поведінка в складних ситуаціях;
- реальність самооцінки;
- схильність піддаватися впливу;
- дисциплінованість;
- культура спілкування;
- справедливість і чесність;
- додержання норм етики.

Загальні вимоги до кваліфікації та моральних якостей працівників органів виконавчої влади, які необхідно враховувати при підвищенні кваліфікації



кадрів:

1. Працівник органів виконавчої влади повинен [81]:

– мати фундаментальні і спеціальні знання в галузі державного будівництва та управління, права, ринкової економіки, вміти застосовувати їх на практиці;

– мати стійку громадянську позицію, високі моральні якості, відповідально ставитися до дорученої справи, вирішувати питання через поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами окремого громадянина та територіальних громад;

– забезпечувати законність у власній діяльності та вимагати цього від підлеглих;

– аналізувати процеси розвитку району, узагальнювати фактичний матеріал, робити висновки, приймати рішення;

– самостійно працювати над підвищенням свого кваліфікаційного рівня.

Працівник органів виконавчої влади повинен знати [81]:

– основи загально-правових дисциплін, зокрема: основні положення конституційного устрою України, основи політичної системи суспільства та політики держави, функціонування державної влади, основні положення і проблеми теорії та історії держави і права України, роз'яснення і застосування правових документів;

– основи загально-економічних дисциплін, зокрема: зміст основних економічних процесів на макро- та мікроекономічному рівнях, механізм функціонування ринкової економіки, роль і місце органів самоврядування в управлінні економічними процесами;

– розподіл компетенції (сфер діяльності) процесу управління відповідною територією;

– функції органів місцевого самоврядування у сфері управління фінансами, формування та витрачання бюджету;

– правову основу місцевого самоврядування (закони, нормативні акти);

– соціальні проблеми розвитку району, шляхи їх вирішення;

- основи кадрової політики, професійно-кваліфікаційну характеристику своєї посади, свої службові обов'язки, нормативні акти, які їх регламентують;
- сучасну комп'ютерну техніку.

При підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів з міст навчання повинен формуватися виходячи з його цільового спрямування, завдань, функцій органів виконавчої влади, посадових обов'язків державного службовця, попередньо здобутою ним освіти, досвіду управлінської діяльності, інтересів і потреб особистості, з обов'язковим урахуванням вищевказаних вимог до кваліфікації. При цьому необхідним і обов'язковим є застосування сучасних технологій, які передбачають диференціацію, індивідуалізацію.

Сучасними підходами, що зумовлюють спрямованість змісту навчання є [20]:

- випереджаючий (формує стратегічне мислення, вчить бачити перспективу, орієнтує на сприяння нового, привчає до самостійності у прийнятті рішень, виробляє навички самоменеджменту);
- активізуючий (викликає бажання творчого пошуку, генерування нових ідей);
- особистісно-орієнтований (переміщує в центр навчального процесу інтереси слухача, його потреби і можливості);
- конкретно-історичний (допомагає сформувати актуальні завдання сучасного етапу здійснення державних процесів).

Такі підходи вимагають застосування альтернативних моделей, що сприяють активізації процесу навчання:

- «мозковий штурм» – висування найбільшої кількості ідей, варіантів вирішення проблеми, що може бути використане як у малих, так і у великих групах;
- «ділові ігри» – особливо корисний метод при вивченні відносин та особистих стосунків, який максимально активізує учасників;
- розгляд, аналіз конкретних ситуацій – обговорення дійсної ситуації, яку група повинна проаналізувати та запропонувати свій варіант вирішення;

– навчальні співбесіди – надають можливість усім членам групи висловити свої думки та ідеї щодо предмета обговорення.

В процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів основна увага повинна приділятися саме цим методам навчання, на монологічні лекції відводиться незначна частина навчального часу.

Рекомендується застосування одного з найсучасніших методів навчання – відеотренінга. Дослідження в галузі запам'ятовування підтверджують, що людина підсвідомо опановує зміст того, що бачить, оскільки отримує інформацію за допомогою п'яти почуттів, що відсотково відображається наступним чином: 1 % – смак, 1 % – дотик, 3 % – нюх, 12 % – слух, 83 % – зір.

Візуальність із застосуванням технічних засобів допомагає зробити наочними важкі для сприйняття поняття і, таким чином, полегшує їх викладання та опанування [46, с. 464].

Візуальні засоби навчання можуть бути:

- проєкційні (прозорі, комп'ютерні слайди, кіно- та відеофільми, відеозаписи);
- не проєкційні (робочі аркуші, конспекти лекцій, таблиці, плакати, моделі та ін.).

Одним з засобів візуалізації навчального процесу є відеотренінг, при проведенні якого відбувається оцінювання виступу кожного з учасників перед відеокамерою, під час перегляду на екрані телевізора за такими критеріями, як зоровий контакт з аудиторією, мова, володіння невербальними засобами спілкування, відчуття часу та ін. При цьому створюється максимальна активізація слухачів шляхом залучення їх до практичної роботи.

Важливим елементом програми підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців є стажування, що відповідає принципу збалансованості теорії та практики у підготовці спеціалістів.

У процесі навчання доцільним є застосування зарубіжного досвіду. Так, наприклад, для підвищення кваліфікації у США, Швеції та інших країнах використовується практика «мобільності» державних службовців, тобто

своєрідне стажування їх у різних органах управління, перехід на час з центральних у місцеві або з державних у приватні органи для розширення кругозору. З цією метою укладається спеціальна угода на визначений термін, по закінченні якого працівник, збагачений новим досвідом повертається на своє колишнє місце і претендує на посаду керівника [46, с. 464].

Особливої уваги заслуговує підготовка нових кадрів для державної служби. З цією метою необхідно запровадити систему відбору талановитої молоді для роботи в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, забезпечити професійну підготовку зі спеціальності «Державне управління», залучення до стажування, заміни тимчасово відсутніх працівників.

Застосування нових підходів, методів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів сприятиме підвищенню якості їх роботи, удосконаленню кадрового забезпечення державної служби. Але існуюча сьогодні система проходження державної служби не дає змоги тісно пов'язати навчання державних службовців із плануванням їх кар'єри, оцінкою якості роботи, присвоєнням кваліфікації, підвищенням заробітної платні. У зв'язку з цим належить створити правові умови для того, щоб підвищення кваліфікації для державного службовця стало не тільки обов'язковим, а й давало певні вигоди й переваги, тобто доцільно створити комплекс стимулів.

### **3.2 Рекомендації щодо змін нормативно-правової бази для поліпшення кадрової політики в Україні**

Вирішення багатьох завдань, що постали перед нашою державою в економічній, політичній та науково-технічній сферах значною мірою залежать від рівня ефективності державного управління. У свою чергу результативна та якісна робота державного управління залежить від його кадрового складу, рівня професіоналізму державних службовців. У зв'язку з цим, на різних етапах проведення адміністративної реформи керівництвом держави неодноразово наголошувалося на необхідності реформування кадрової політики як одного з

найважливіших елементів державної політики у сфері державного управління.

Проведений аналіз практики кадрової роботи в Україні, зокрема практики управління службовою кар'єрою держслужбовців, показує, що реалізація стратегічного завдання, спрямованого на реформування кадрової державної служби з метою підвищення її ефективності та дієздатності, потребує зосередження основних зусиль науковців та практиків на розв'язанні ряду ключових завдань, від позитивних результатів яких залежить забезпечення в цілому стабільного і безперервного розвитку державної служби в Україні. Такими завданнями є:

1. Внесення змін і доповнень до чинного законодавства «Про державну службу», прийняття нових законодавчих та нормативно-правових актів з визначенням чіткого і дієвого механізму проходження державної служби, функціонування різних компонентів (елементів) процесу просування по службі (відмовившись при цьому від їх дріб'язкової регламентації) – з метою забезпечення недвозначної правової регламентації планування службової кар'єри та просування держслужбовців її шаблями, як гарантії стабільності і високої дієздатності державної служби. Захисту прав та інтересів державних службовців, а відтак – поліпшенню якості надання державою соціальних послуг громадянам, сприятиме також запровадження механізмів жорстокого контролю обов'язкової політичної нейтральності державної служби.

Більш детальної структуризації потребує класифікація посад державних службовців, що має базуватися на принципі відокремлення політичних й адміністративних посад держслужбовців. Існує також потреба у здійсненні ґрунтовного аналізу узагальнених типових завдань за кожною з категорії посад в оновленому законодавстві про державну службу. В законі визначені такі типи посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: державні посади; виборні посади; патронатні посади; адміністративні посади; посади технічного та обслуговуючого персоналу (останні не належать до державної служби з причин відсутності владних, організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих повноважень).

2. Доповнення Примірного переліку загальних критеріїв та показників якості роботи державного службовця, які додаються до Загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань, де наведено низку критеріїв професійної компетентності та етики поведінки держслужбовця критеріями, що свідчать про наявність у держслужбовця таких необхідних для виконання його роботи здібностей, як:

– адекватність поведінки і сприйняття реального життя – тобто логічність (у тому числі передбачуваність) поведінки навіть у ситуації невизначеності на основі вміння: вбачати об'єктивний стан справ, здійснювати неупереджений аналіз та різнобічну діагностику ситуації, передбачати можливий перебіг розвитку подій;

– гнучкість – тобто вміння змінювати стиль поведінки залежно від особливостей ситуації; вміння адаптуватися до зміни зовнішніх умов; здатність без надмірних емоцій сприймати ситуацію невизначеності, а також спокійно, без надмірної емоційної напруги, поводитися у складних, зокрема стресових ситуаціях;

– новаторство – тобто відкритість до сприйняття нового, здатність запроваджувати нові (інноваційні) підходи до розв'язання проблем;

– організаторські здібності – тобто вміння організовувати роботу інших людей, формувати конкретні завдання й узгоджувати дії, а також володіння інструментами управлінського контролю;

– раціональність мислення – тобто вміння неупереджено аналізувати і систематизувати інформацію, структурувати розрізнені факти, виділяти значущий зміст, розробляти й визначати оптимальні варіанти своїх та чужих дій;

– толерантність (терпимість) – тобто прагнення досягати взаєморозуміння й узгодження різних точок зору переважно методами роз'яснення та переконання, що не обмежують свободу особистості та не зачіпають її гідності;

– вміння виважено і відповідально приймати рішення – тобто вміння

визначати ситуацію навіть за відсутності достатньої інформації, формулювати власні цілі і приймати виважені рішення щодо способів їх досягнення, готовність брати на себе відповідальність за кінцевий результат;

– вміння прогнозувати – тобто здатність ґрунтовно передбачати можливі шляхи перебігу подій, володіння навичками створення сценаріїв ситуацій, що враховують можливості їх імовірних змін;

– цілеспрямованість – тобто висока орієнтація на отримання запланованого результату, здатність долати перешкоди, що виникають на шляху до окресленої мети, в тому числі готовність діяти обмірковано й самовіддано для досягнення бажаного результату;

– енергетичність – тобто стабільна працездатність на основі вміння, а в разі необхідності, значно збільшити темпи й обсяги роботи, не втрачаючи при цьому якості виконання.

Критерії та показники якості роботи керівників (самостійність, ініціативність, співпраця з колегами тощо) варто доповнити такими критеріями та показниками:

– сприяння просуванню службовою кар'єрою здібних і перспективних державних службовців;

– забезпечення раціонального розподілу роботи серед підлеглих працівників з урахуванням їхніх особистісних та професійних якостей;

– наявність фактів делегування підлеглим власних функцій та повноважень;

– наявність фактів підтримки та заохочення ефективної, ініціативної та якісної роботи підлеглих;

– сприяння зростанню рівня професійної кваліфікації підлеглих.

У подальшому при вдосконаленні цього документа, в ньому варто було б подати тлумачення «професійної компетентності» як «володіння професією, наявність досвіду практичної діяльності й очевидних результатів на професійній ниві, успішна професійна та службова кар'єра, спроможність (як реалізація особистого потенціалу)».

Не викликає сумніву необхідність продовження роботи зі створення високоякісних вітчизняних науково-методичних посібників з питань атестації державних службовців. Перспективним вбачається подальше вдосконалення і розвиток процедури тестування слухачів навчальних вищих закладів з метою оцінки рівня підготовленості слухачів до роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Як свідчить практика, більшості держслужбовців притаманне побоювання того, що метою проведення атестацій держслужбовців є скорочення штатів або прагнення позбутися небажаних для керівництва держустанови співробітників, тому атестація державних службовців не повинна створювати штучних психологічних бар'єрів для об'єктивної оцінки результатів їхньої роботи. Тобто вона має враховувати «людський фактор», потенційні ділові можливості працездатної та здібної людини. Така людина має бути позбавлена негативного «психологічного комплексу», пов'язаного з її переживанням за своє майбутнє перебування на державній службі. З метою об'єктивної, неупередженої оцінки роботи державних службовців у результаті проведення атестації мають бути отримані відповіді на ряд суттєвих питань, а саме: «Якою мірою справляється той чи інший державний службовець з покладеними на нього завданнями та обов'язками?», «Як чітко і зрозуміло було поставлено для нього конкретне завдання?». Важливим видається й те, щоб незначні, так би мовити, «шерехатості» в роботі державного службовця усувалися вже безпосередньо в процесі проведення атестації. Крім того, атестація повинна оцінювати сильні й слабкі сторони службовців, перспективи їхнього службового зростання в контексті визначення стратегії подальшої професійної діяльності кожного держслужбовця, потреби держустанови в підвищенні його кваліфікації, а її результати мали б спонукати керівництво до вдосконалення посадових інструкцій і організаційної структури того або іншого підрозділу апарату органу державної влади, а також до визначення потреби держустанови у нових кадрах.

3. Вжиття комплексу реальних та ефективних заходів щодо:



– зростання престижу державної служби взагалі, і підвищення соціального статусу державного службовця зокрема, розв'язання комплексу проблем щодо їх матеріального та соціально-побутового забезпечення, вдосконалення системи оплати праці різних категорій державних службовців (передусім, спеціалістів V–VII категорій) з урахуванням якісного виконання покладених на них завдань та обов'язків. З цією метою необхідно якомога швидше впровадити в практику: обов'язкове страхування державною установою держслужбовців, незалежно від категорії і посади, яку він обіймає; можливість отримання будь яким держслужбовцем довготермінового безвідсоткового кредиту на придбання (будівництво) житла; можливість припинення державної служби до досягнення граничного віку за наявності 20 років стажу держслужби з правом на отримання пенсії державного службовця при досягненні пенсійного віку; інші заходи. Найголовнішим на нинішньому етапі функціонування української держслужби, є те, що службова кар'єра й оплата праці держслужбовця повинні бути тісніше пов'язані з конкретними (причому як негативними, так і позитивними) результатами його роботи.

Крім того, видається доцільним поширення деяких положень ст. 35 «Оплата праці» та ст. 37 «Соціально-побутове забезпечення, що надаються працівникам дипломатичної служби та членам їх сімей» Закону України «Про дипломатичну службу України» від 20.09.2001 р. № 2728-III в цілому на всіх державних службовців. Заслужують на увагу, зокрема, такі положення цих статей: згідно зі ст. 35 цього Закону, посадові оклади працівників дипломатичної служби встановлюються залежно від складності покладених на них повноважень та ступеня відповідальності, працівникам дипломатичної служби можуть встановлюватися додаткові надбавки за особливі умови та характер роботи, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та інші доплати, а також може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань; згідно зі ст. 37, працівникам дипломатичної служби, які потребують відповідно до чинного законодавства України поліпшення житлових умов, може надаватися земельна ділянка та

безвідсотковий кредит терміном до 20 років ;

– подальшого вдосконалення професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням перспектив розвитку державної служби. Процес навчання має носити випереджальний характер, бути зорієнтованим на практичне застосування отриманих у процесі навчання знань та вмінь в контексті розв'язання конкретних завдань державотворення, прийняття управлінських рішень. При цьому розробка і впровадження програм підвищення кваліфікації державних службовців має враховувати їхні потреби щодо просування шаблями службової кар'єри. Негативно впливає на забезпечення як цілісності навчального процесу, так і кар'єрне просування держслужбовців відсутність професійно-кваліфікаційних характеристик для всіх посад у сфері державного управління. Необхідно відмовитися від практики формального направлення держслужбовця на навчання без урахування доцільності його роботи на держслужбі взагалі, і корисності для конкретної державної установи зокрема, враховуючи наявні перспективи службового зростання цього держслужбовця;

– підвищення рівня кваліфікації керівників кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування.

З метою планування просування шаблями службової кар'єри, додаткового обґрунтування, систематизації і вдосконалення потребують питання, що стосуються дисциплінарної відповідальності державних службовців, визначення та запровадження стандартів якості їхньої роботи. Потрібен системний контроль за проходженням службовцем державної служби не лише з боку його безпосереднього керівника, але й з боку спеціально уповноваженого на це державного органу.

Потрібно активніше практикувати ротацію кадрів, як елемент планування службової кар'єри, причому не тільки між структурними підрозділами апарату одного державного органу, а й за схемами: центр-область, область-центр, область-область, область-район, район-область, район-район, що запобігатиме кадровому застою та консерватизму, а також стане додатковим

антикорупційним чинником. Негативною слід вважати практику, за якою з приходом до апарату нового першого керівника відбувається масова заміна не лише його керівного складу, але й працівників апарату в цілому. З метою захисту держслужбовців від прямого політичного втручання в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно в законодавчих та нормативно-правових актах передбачити норму, згідно з якою призначені або обрані на посади в органи державної влади та місцевого самоврядування держслужбовці та громадсько-політичні діячі були б позбавлені можливості усувати досвідчених, здібних і перспективних держслужбовців («кар'єрних службовців», зорієнтованих на просування шаблями службової кар'єри) з метою заміни їх своїми прибічниками, застосовуючи при цьому корпоративний («клієнтельний») підхід до добору й розстановки кадрів.

У контексті світової практики державного управління (поступової трансформації органів влади на засадах підприємництва й менеджменту, коли відносини в апараті базуються не лише на основі відповідальності та контролю, а й на базі запровадження інноваційних технологій в управлінні) потребує подальшого вивчення питання щодо формування нового типу управлінця – менеджера в сфері державного управління; запровадження в органах влади «контрактного менеджменту», який передбачає фінансування конкретних функцій службовця, проведення тестів для перевірки якості його роботи, оплати його праці за кінцевим результатом. При цьому для кожної групи категорій держслужбовців має бути встановлено різний перелік необхідних для виконання конкретної роботи управлінських якостей, а для уможливлення просування по службі – зазначені вимоги до професійних якостей держслужбовця мусять підвищуватися. Крім того, плануючи власну кар'єру, державний службовець повинен мати чітку перспективу підвищення свого професійного рівня та план кар'єрного зростання.

Виходячи з потреби забезпечення цілісності та єдності державної служби, її стабілізації і структурної оптимізації, надання їй більшої соціальної

зорієнтованості, ключовими орієнтирами реформування системи кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування мають бути такі: підняття в суспільстві престижу державної служби, а також рівня соціальної захищеності державних службовців; досягнення максимальної об'єктивності, відкритості й прозорості процесів відбору, прийому та просування держслужбовців щаблями службової кар'єри на основі їхніх ділових, професійних та моральних якостей; організація систематичного професійного навчання та безперервного підвищення держслужбовцями професійної кваліфікації – з метою формування стабільного прошарку держуправлінців-професіоналів, які є основою спадкоємності високого рівня кваліфікації держслужби будь-якої держави.

Таким чином, запровадивши комплекс зазначених вище заходів можна значно підвищити рівень професіоналізму нинішніх держслужбовців, зміцнити їхню матеріальну зацікавленість у результатах своєї роботи та надати чіткі критерії просування щаблями службової кар'єри залежно від досягнутих результатів на конкретній посаді завдяки чому поліпшиться якість надання державою соціальних послуг громадянам.

### **3.3. Напрями модернізаційної специфіки елітних процесів в Україні в сучасних умовах**

Процеси посттоталітарної трансформації політичних режимів на теренах колишнього СРСР неминуче супроводжуються важливими змінами у складі та способах функціонування правлячих політичних еліт. Події останнього десятиліття в Україні підтверджують цю тезу. У сучасних умовах ефективність і напрямки змін що відбуваються, значною мірою залежать від стану і поведінки політичної еліти, тобто тієї соціальної групи, яка безпосередньо бере участь у прийнятті рішень, пов'язаних з використанням державної влади [11].

Сьогодні перехід українського суспільства до нового стійкого політичного й соціально-економічного становища в умовах розгортання у світі

кризи, пов'язаної з боротьбою за ресурси і світовою пандемією коронавірусної інфекції COVID-19, далеко не завершено. Продовжується трансформація політичної еліти, особливо цей процес активізувався після обрання в Україні у 2019 р. нового Президента і нового складу Верховної Ради, зокрема зміна соціального статусу елітних груп, ускладнення структури, розвиток взаємодії політичної еліти з іншими учасниками політичного процесу. В цьому контексті термін «еліта» навряд чи може бути зараховане до розряду нейтрально-описових термінів суспільствознавства доби посткомунізму. За своїм значенням воно, безумовно, належить до оціночних понять. Крім того, слово «еліта» має характер соціального міфу й тому вимагає вкрай обережного поводження. А ця небезпека сьогодні дуже реальна. Еліту описують як середовище, що постачає до театру суспільного життя вождів та керівників. Про еліту говорять як про виразницю національних інтересів, визнають у ній осереддя компетентності в усіх сферах діяльності тощо. І разом з тим мало хто звертає увагу на той очевидний факт, що «елітарність» – не так якість, як ідеологічний антураж, бажане оформлення тієї групи можновладців, яка в посткомуністичних умовах не проти того, щоб вдавати еліту.

Елітою називають обранців, кращих. Введення слова «еліта» в масову свідомість у контексті життєвої ідеології можна вважати дуже вдалою ідеологічною пасткою. Не хто інший, як сама еліта, є джерелом пропаганди своєї «елітарності»: чи йдеться про політичний чи науковий істеблішмент, чи про володарів дум на ниві художньої творчості та засобів масової інформації, проблема елітарності все одно залишається і фактично є проблемою високої самооцінки та позитивною самооцінкою і самоназвою групи осіб, що живуть безпосередньо близько від вогнища влади і беруть (або мають намір узяти) участь у керівництві суспільством, у виробленні його ідеологічних і політичних стратегій.

Проблема формування еліти – для держави першочергове завдання, особливо для посткомуністичних держав, де будівництво суспільної споруди тільки розпочинається і від поведінки «верхів» багато чого залежить.

У цьому сенсі Україна не є винятком. Посткомуністичне суспільство потребує кваліфікованої еліти, здатної насичувати владні структури, забезпечувати розв'язання стратегічних завдань національного розвитку. Є достатньо підстав, щоб розуміти політичну еліту насамперед як політичний провід, верству керманців. Адже семантичне ядро поняття еліта – це влада як така [19].

Щоб зрозуміти справжній характер теперішнього політичного режиму в Україні, слід насамперед розглянути феномен так званої «партії влади» – неформальної, тобто публічно не оформленої, а проте досить впливової суспільної сили з певними політичними й економічними інтересами та могутніми засобами захисту. Ще на самому початку української незалежності політологи визначили «партію влади» як політичний блок, що складається з прагматично зорієнтованих і деідеологізованих вищих кіл старої комуністичної номенклатури, представників державного апарату та засобів масової інформації, керівників традиційних секторів промисловості та сільського господарства.

Від початку проголошення незалежності, ця «партія» контролює більшість місць у парламенті, її представники й нині посідають ключові позиції в Кабінеті Міністрів України, домінують в органах місцевої влади в більшості регіонів, мають у своєму розпорядженні радіо, телебачення, значну частину загальноукраїнських і більшість місцевих газет. Хоча можна говорити про те, що Україна має свою специфіку, яка виражається в тому, що партію влади досить часто контролюють ті чи інші олігархічні групи (клани). Фактично, за своїм складом, ця партія в перше десятиліття існування Української держави, складалась із старої комуністичної номенклатури, тобто так звана «внутрішня партія», як її влучно означив Дж. Оруелл у романі «1984». Після путчу (серпень 1991 р.) «внутрішня партія» досить легко пішла на розпуск партії «зовнішньої», себто багатомільйонної партії «робітників, селян і всього Радянського народу». Сталося це переважно тому, що протягом років «перебудови» фактично завершився тривалий процес деідеологізації «внутрішньої партії», її

розшарування на ортодоксів і прагматиків, для яких «масова» комуністична партія перестала бути потрібною, функціональною, і якої вони за першої ж щасливої нагоди позбулися, як, до речі, й неефективної вже (для збереження влади) марксистсько-ленінської ідеології. Позбувшись усього зайвого, «внутрішня партія» істотно підвищила свою соціальну маневровість та здатність адаптуватись до нових політичних умов [57].

Колишня українська комуністична номенклатура «обрала» демократію і багатопартійність лише як своєрідний доважок до своєї власної суверенності, бо, по-перше, на шляху суверенізації мусила подолати опір консервативних, проімперських кланів у власному середовищі, а для нього потребувала союзника в особі носіїв національної ідеї. По-друге, на шляху тієї ж таки суверенізації вона мусила здобути підтримку чи бодай розуміння ліберально-демократичного Заходу, а отже, й прийняти («обрати»), хоча б на словах, тамтешні ліберально-демократичні правила гри. Усе це «партія влади» й зробила – запозичила восени 1991 р. ледь не всі гасла націонал-демократів, зберігши однак при тому звичну корпоративність [72].

У будь-якій демократичній державі є політична еліта (її завжди складають керівний прошарок або керівна еліта – організована меншість і опозиційна контреліта, що домагається влади) і маси. Для демократичного суспільства найголовнішою проблемою є формування найбільш результативної, корисної для мас і тією чи іншою мірою підконтрольної їм керівної еліти. Це досягається пошуками та впровадженням таких демократичних інститутів, що забезпечують широке соціальне представництво керівного прошарку, його вчасне якісне оновлення, запобігання його олігархізації і разом з тим відчуження від мас та перетворення в замкнену панівну привілейовану касту.

Адже зрозуміло, що суспільство спроможне забезпечувати широке соціальне представництво у керівній еліті (водночас і контреліті), тобто представляти різні соціальні верстви, їх інтереси і сподівання лише за умови розвинутої соціальної стратифікації. В ідеалі провідне місце у цій еліті має посідати чисельний так званий середній клас, наявність якого і є, як показує

досвід розвинених країн, найголовнішим чинником еволюційного соціально-економічного розвитку та політичної стабільності у суспільстві.

Характеризуючи сучасний стан формування української політичної еліти, слід звернути увагу на деякі його особливості та тенденції. Починаючи з середини 1980-х рр., це передусім такі наростаючі тенденції [92]:

1) від плюралізму до монолітності. На даному етапі сучасний плюралізм усе більше зживає себе, йде процес формування олігархій, втягнення у сферу політичних інтересів фінансової та підприємницької еліти.

Проте взаємовідносини держави з бізнесом (у формі патронажу) на різних етапах транзиту змінювались, поступово звужувалась зона привілейованих стосунків у діловій сфері. Так, наприклад, об'єктом «раннього» патронажу була спільність українського та російського бізнесу, яка тільки-но народжувалась, політико-фінансові групи (олігархії). Згодом така тенденція може привести до утворення «малої олігархії», яка включатиме дві фінансові групи;

2) від відкритості до закритості. На цьому етапі однією з особливостей сучасного олігархічного корпоративізму, що формується, є його внутрішня гетерогенність і повний контроль над ЗМІ, як засобом відчуження народу від влади, закритості від зовнішнього впливу з боку громадськості.

3) від гнучкості до жорсткості. Сьогодні відбувається формування нового кадрового потенціалу і закриття еліти для нових членів, її самозамкненість. Оновлюється сучасна елітарна група переважно за рахунок елітарних кадрів у середині самої структури (кадровий резервуар став менш прозорим) за критеріями подібним до критеріїв радянських часів, а саме: ретельність, стосунки особистої відданості та протекції з боку вищого керівництва. Цікаво, що завдяки тому, що перевага надається не високим моральним і професійним якостям, а вищезазначеним критеріям, формуються принципи «негативного відбору», що веде до перетворення еліти на антиеліту. Що стосується подій останнього часу (зміна влади у 2019 р.) і поява на багатьох керівних посадах державного управління нових «осіб», які пов'язані з попередньою елітою, то поки рано робити будь-які далекосяжні висновки. Тому можна наголосити, що



значне соціальне розшарування суспільства, постійне оновлення маргінальних верств, з одного боку, і «тінізація» суспільства з керуючими ним корпоративними олігархічними групами (кланами) – з іншого, є суттєвим негативним чинником на шляху демократичних реформ і створює соціокультурні передумови для становлення неототалітарного вектора політичного розвитку.

Сучасне українське суспільство – складна організована динамічна соціальна система, компетентне управління якою є умовою її ефективного функціонування та розвитку. Одним з основних функціональних суб'єктів управління в суспільстві є політико-управлінська еліта.

В Україні процес політичної елітаризації характеризується деякими особливостями; управлінською безпорадністю керівної політичної еліти та відсутності логіки дій останньої, відсутністю саморегуляції, розколом українського суспільства. Розбіжностями в деклараціях лідерів і їх практичних діях, ототожнення влади в свідомості суспільства з недовірою [93].

Тому сама влада часто є джерелом напруженості, яке зростає в міру зростання недовіри до неї та її дій. Це дає підставу зробити висновок про зростання саморуйнівної діяльності політико-елітарних структур, про цілу серію штучно викликаних бюрократією перманентних криз у взаємовідносинах усередині політичної еліти, а також між суспільством та правлячою політичною елітою.

Нова українська влада поводить з суспільством в інший спосіб, але не краще, ніж колишня імперська. Суспільство й надалі існує у вкрай несприятливих умовах, що є результатом політико-управлінської діяльності політичної еліти. Конструктивний управлінський потенціал останньої (якщо не враховувати самоконструювання) був і залишається мінімальним. Загрозою існування незалежної України є надвисока залежність суспільства від політичної влади, суб'єктом, носієм якої є українська політична еліта.

Характерною рисою української політико-управлінської еліти є те що, парламентська більшість змушена вдаватись до складного маневрування,

гальмування прийняття принципових рішень. Це можна спостерігати й останнім часом – у 2020 р., коли так звана моно-більшість з партії «Слуга народу» Президента В. Зеленського змушена була йти на домовленості здавалося б зі своїми політичними опонентами – партією «Європейська солідарність» колишнього Президента України П. Порошенка.

Керівна еліта, в тому числі на місцях та в окремих галузях господарства, коригує новації «під себе» і таким чином виконує свій власний варіант програми перетворень. Боротися з цим, орієнтуючись винятково на роль держави, дуже важко. Підтримка президентської політики знизу не є достатньо організованою, обмежені поки що й можливості підтримки, крім хіба що морально-психологічної і з боку орієнтованих на реформи політичних партій. І лише для одиниць зміни курсу (реформи) є реалізацією власної принципової позиції, що не підпадає під будь-які кон'юнктурні коливання [97].

Поки не відбудеться реального радикального оновлення політичної еліти, а якщо і відбувається, то якимось безсистемно, без реформування всієї системи політичного управління, а без цього не буде усунуто зі своїх позицій всевладдя і не контрольованість армії чиновників, відносини між суспільством та політичною елітою не можуть бути гармонізовані. Захоплюватись і обмежуватись «розбудовою держави», базувати на цьому стратегію перетворень означає припускатись трагічної помилки.

Зрозуміло, нова влада ще перебуває в аморфному стані, неспроможна визначитись зі стратегією. Це повинні робити політичні еліти, але вони застосовували метод спроб та помилок. На цьому шляху Україна перебуває вже багато років. І прихід до влади так званої «команди Зе» поки не переламав зазначену тенденцію.

Сьогодні цей процес, хоч і в напівстихійному варіанті, може і має бути прискорений. Наслідки здійснених реформ мають політично фіксуватись і широко оприлюднюватись. Має стати аксіомою чіткий розподіл політичної відповідальності за політико-управлінські дії не лише окремих посадових осіб, а й конкретних політичних сил, зокрема політичної еліти. За цих умов політика

могла б нарешті зарадити економіці, а суспільство набувати структурованості, здатності до активних цілеспрямованих перетворень.

Серед тенденцій, що виявляються необхідною умовою подальшої трансформації українського суспільства, слід назвати оптимізацію політичної еліти України. Керівництво багатьох країн світу стало перед проблемою визначення інституту політичної системи, який надавав би можливість контролювати процес становлення суспільно-політичних відносин та прийняття політичних рішень. І таким елементом було обрано інститут політичної еліти на чолі з Президентом. Саме Президент стає домінуючим елементом політичної еліти в Україні. Президент, не є репрезентантом політичної партії, представляє «інтереси всього народу», має можливість діяти у вільному від політичних чи передвиборчих обіцянок просторі. Крім того, Президент є неконтрольованим у кадрових призначеннях виконавчої влади, оскільки не має усталеної політичної команди.

Аналіз ознак політико-управлінської еліти, її місця і ролі в процесі політичної модернізації українського суспільства необхідно почати з соціальних умов її формування. Соціальною основою процесу політичної елітаризації суспільства, як відомо, є його соціально-стратифікаційна структура. Сучасна соціальна структура українського суспільства значною мірою детермінована тенденціями соціального розвитку попередніх років.

За сучасних умов суспільного розвитку в соціальній структурі відбуваються суттєві зрушення. Відмінності у становищі соціальних верств, груп, ведуть до багатогранності інтересів, які характеризуються єдністю, збігом, та протилежністю і соціальною боротьбою. Послідовне виявлення і розв'язання суперечностей між інтересами соціальних верств, груп, прошарків суспільства – важлива умова зростання ефективності соціально-економічного розвитку суспільства [98].

У соціальній структурі перехідного українського суспільства відбувається складний, суперечливий і неоднозначний процес демонтажу соціальної структури, що існувала раніше, і формування різноманітних елементів нової –

класів, соціальних верств, груп, прошарків тощо. Поступово складаються контури трьох основних рівнів, верств соціальної ієрархії: вищого класу (підприємці, комерсанти, банкіри), основу якого складає нова буржуазія, зачатків середнього класу та соціального «дна» (нижчого класу) – люмпенів (волоцюг, жебраків) [55, с. 270–275]. Зазначені рівні соціальної ієрархії не являють собою цілісного утворення і є невизначеною, напіврозмитою структурою.

У соціальному полі сьогоденної України формуються передумови для соціальних переміщень, мобільності, соціальної індивідуалізації, становлення ціннісного і нормативного плюралізму. Відбуваються небачені раніше процеси індивідуальної та суспільної маргіналізації, пов'язані з переходом мільйонів людей із одного до іншого (переважно нижчого) соціального статусу і складністю адаптації в нових соціальних умовах. Руйнуються стабільні класово-культурні і специфічно станові ідентифікації, які не можуть бути повною мірою відтворені навіть в умовах можливої соціальної і економічної стабільності. Домінуюча модель соціальних процесів в Україні набуває характеру рецидивуючої модернізації, тобто при спрямованості розвитку на ринкову економіку, демократизацію і правову державу, зберігається небезпека зворотного руху до авторитаризму, і політичної нестабільності. Це, у свою чергу, стримує радикалізацію політичної елітаризації суспільства.

На процес формування соціальних основ нової політичної еліти в Україні впливають також невизначеність і несформованість соціальних цінностей українського суспільства. Відсутність нових соціальних цінностей (свобода, рівність можливостей, диференціація доходів), в той час коли старі (соціальна однорідність, рівність, колективізм) вже відкинуті і «не працюють», у свідомості людей, обумовлює відсутність соціальної консолідації українського суспільства. В соціальному аспекті українське суспільство ділиться на прихильників ринкових відносин і державного соціалізму, демократії та адміністративних методів управління, переважаної державної благодійності в соціальному та самозахисті [94]. Формування системи соціальних нормативних

цінностей, є чи не головною складовою, детермінантою цивілізованої стратифікації суспільства, його соціальної стабільності й єдності, консолідації на цій основі політичної еліти.

Неструктурованість та нестратифікованість українського суспільства проявляються в усвідомленні його членами соціально-групової спорідненості, коли кожен бореться за виживання самостійно, вступаючи у фрагментарні зв'язки з обмеженим колом однодумців, що свідчить про відсутність загального усвідомлення своїх інтересів, до якого жоден клас ще не піднявся. А це означає, що нація не має чітких соціальних орієнтирів на майбутнє. Велике значення має періодизація становлення еліти в Україні, яка є основою для її формування. [43].

Перший період (1–5 років) передбачає такі політичні зміни, як виникнення основ демократії, вільної преси, перехід від однопартійної до багатопартійної системи. Законодавча база – послаблення державного контролю. Економічні зміни – послаблення контролю за цінами, скорочення субсидій, ліквідація колективізації.

Другий період (3–10 років) передбачає такі політичні зміни, як ухвалення нової Конституції, проведення нових виборів, створення стабільної урядової коаліції. Законодавча база: повна легалізація підприємницької і комерційної діяльності. Економічні зміни – створення відповідної банківської системи, проведення мало і середньомасштабної приватизації.

Третій період (5–15 років) – виникнення нових політичних еліт передбачає формування стабільних партій. Законодавча база: створення незалежної правоохоронної системи, повний перехід до цивілізованої законодавчої культури. Економічні зміни: широкомасштабна приватизація, цивілізована культура підприємницької діяльності.

Можливо, з приходом до влади в Україні нової політичної еліти у 2019 р. Україна має шанси перейти до третього етапу формування національної еліти. Але ця модель підлягає модифікації відповідно до національних особливостей України. Необхідною передумовою політичної елітаризації українського

суспільства є проблема стабільності й послідовності економічного курсу, досягнення консенсусу в громадському житті та взаєморозуміння між різними гілками влади. Ця проблема актуалізується в умовах пошуку виходу з політичної кризи, яка склалася в ході подій 2013–2014 рр., і вона не втратила своєї актуальності навіть з приходом до влади нової «політичної команди». Отже, проаналізувавши соціально-політичні умови формування політичних еліт в Україні, можна зробити висновки, що українське суспільство переживає глибоку соціально-економічну та політичну кризу, а саме:

1. Україна завершила другий етап перехідного періоду – етап проголошення незалежності та набуття атрибутів держави і зараз перебуває на третьому етапі – етапі соціально-економічного влаштування.

2. Україна не має цілісної та ефективної політичної еліти, що відповідала б загальнонародним інтересам, конкретно-історичним умовам, традиціям і менталітету народу. Натомість існує нестабільний конгломерат з напівзруйнованого минулого та запозиченого, часто напіввипадково, чужого досвіду. У результаті замість співпраці гілок влади маємо їх деструктивне суперництво. Тому вкрай назрілим стало завдання створення цілісної політичної еліти, яка могла б здійснювати послідовне реформування суспільства.

3. Українське суспільство ще не визначилось остаточно з концептуальними засадами подальшого суспільно-політичного розвитку, що не дає можливості вищим владним структурам та політичній еліті країни розробити й здійснювати ефективні соціально-економічні перетворення. Причин цього, як мінімум, дві. Перша полягає в слабкій теоретичній розробці та недостатньому узагальненні світового досвіду переходу від авторитарно-бюрократичних політичних систем до ефективних форм демократичних політичних систем. Друга – співвідношення політичних сил у вищих органах влади, передусім у Верховній Раді, яке недостатньо повно репрезентує нагальні інтереси населення України й не дає змоги виробити та прийняти остаточні підвалини концепції розвитку держави.

4. У суспільстві діяла і діє тенденція посилення соціальної напруги, її головне протиріччя полягає в поляризації населення, його подальшому зубожінні на тлі надзвичайного збагачення незначного прошарку, що негативно впливає на соціальну базу підтримки дій політичної еліти.

У населення України склався переважно негативний образ правлячої еліти, оскільки вона не здійснює всіх тих важливих соціальних функцій, які має виконувати у стабільному суспільстві – референтної групи, взірця суспільної поведінки, морально-психологічного мобілізатора та провідника мас.

Створення нової системи державного управління в Україні має забезпечити, передусім виконання завдань переходу політичної системи від тоталітарної до демократичної, суспільства від ідеологічно упередженого до плюралістичного громадянського. Для цього необхідне нове державно-управлінське мислення, яке не може сформуватися стихійно [97]. В цьому процесі важливу роль повинні відігравати політико-управлінські еліти.

## ВИСНОВКИ

Аналізуючи результати дослідження та маючи на меті підведення підсумків роботи, слід підкреслити наступне. Прагнення народу України до створення незалежної, демократичної держави, інтеграції в Європейське Співтовариство та інші світові спільноти, побудови економічно самодостатньої розвиненої, соціально та політично стабільної країни вимагає здійснення системних, конструктивних, світоглядних реформ, можливо тривалих і дуже болючих для народу, як на загальнодержавному так і на регіональному рівнях. Зрозуміло, що це завдання є складним, але можливим для реалізації лише за умови розуміння їх значення і необхідності елітарними колами суспільства, зокрема політико-управлінською елітою, яка стала, власне, об'єктом дослідження.

Елітні групи, як відзначалось в роботі є результатом природно-історичного розвитку економічних і соціально-політичних відносин. Еліта – об'єктивно існуючий і необхідний елемент суспільного буття, соціальна верства, що має високий соціальний статус і відповідні повноваження, а отже і реальну можливість вирішального впливу на більшість владних та економічних інститутів. Еліта – це така соціальна група, що володіє соціально-вагомим ресурсом – владою і професійним досвідом володарювання та керування.

Особливістю її сучасного етапу розвитку у багатьох країнах світу є проблема заміни еліти закритого тоталітарного суспільства елітою відкритого демократичного суспільства. Не виключенням є і Україна де еліта вступила у кризовий період доби трансформації. Прогресивна еліта керується в своїй діяльності інтересами не тільки панівних класів, але і волевиявленням народу та наказами виборців спрямовуючи їх в єдине русло прогресивного розвитку суспільства, інтегрує різноманітні економічні, політичні, культурні інтереси в середині суспільства, стабілізуючи його.

Нерозривним є розгляд правлячої еліти від класової структури суспільства. Цей підхід є глибоко науковим та історичним. Найбільш



оформленою в цьому контексті є «макіавеліанська» школа, що розглядає еліту в тісному зв'язку з класовою теорією історичного розвитку, враховуючи економічний чинник походження і природи еліти.

Поступовий характер історичного розвитку, частиною якого є і суспільство характеризується співіснуванням в ньому елементів старого і нового, що в комплексі складає нову якість, яку в політології названо періодом транзиту, а процесів – транзитологією. Ці періоди мають певні закономірності, особливості та темпи у своєму розвитку. Становлення елітних прошарків цього періоду також має ряд особливостей про які говорилося у роботі (наростання протиборства, правовий нігілізм, дезінтеграція, сепаратизм, амбіціозність, недовіра до влади тощо). Еліта-результат тривалого історичного розвитку, тому в найближчій історичній перспективі вихід на політичну арену країни демократичної еліти є мало реальним.

Не випадково, що в країні немає жодного політичного інституту чия діяльність викликає довіру людей, а це ще більше гальмує становлення демократичної еліти, тим більше, що її головним джерелом залишається стара відмежована номенклатура, а молодість ще не перетворилася на самостійний політичний капітал. Крім того, суттєво негативно впливає на процеси формування еліт розбіжність політичного, економічного та адміністративного центрів України як наслідок збереження уламків колишніх імперій.

Важливою проблемою переходу від тоталітарного режиму до демократії з точки зору елітного підходу є елітна трансформація, яка має свою специфіку і в Україні зокрема (перевтілення радянської номенклатури, витіснення з керівних органів гуманітарної інтелігенції). Політичні режими пострадянських країн не дійшли до стану самозберігання, тому на сьогоднішній день існує ймовірність віддалення демократичних здобутків і реставрація авторитаризму в Україні. Нажаль, тенденціями сучасного стану формування еліт є монолітність, закритість, жорсткість, закритість, маргіналізації, планування, що сприяє розвитку неототалітарного вектору політичного розвитку.

Характерною рисою політико-управлінської еліти є її небажання

реформуватись, коригуючи новації під себе, оновлюватись, що не сприяє гармонізації стосунків в рамках еліта – суспільство.

Отже, можна зробити висновки, що українське суспільство переживає глибоку соціально-економічну та політичну кризу. Україна не має цілісної та ефективної еліти здатної знизити соціальну напругу, стати на шлях реформ, стати взірцем суспільної поведінки та провідником мас. Тому вихід із ситуації, що склалася, можливий у створенні нової системи державного управління в Україні, в основі якої знаходиться принцип відкритої рекрутизації еліт, що базується на конкурентних засадах та інституалізації вимог до ділових та моральних якостей керівників. Моральність, професіоналізм і відповідальність мають стати головним критерієм їх залучення до керівного прошарку.

Саме вищезазначені чинники мають забезпечити головне національне завдання, що стоїть перед елітою – перехід політичної системи від тоталітарної до демократичної. Для цього необхідна рішучість в діях демократичних представників еліти, та їх опора на широкі народні маси, які є єдиним джерелом прогресу відповідно до основного закону держави.

Іншим варіантом виходу із кризової ситуації в яку зараз втягнуто народ України, альтернативною можливістю позбутися надалі зростаючих тенденцій і проявів ментального анархізму є можливість застосування жорстких мір покарання до окремих представників елітних кіл та встановлення авторитарної форми правління в Україні, впровадження жорсткої вертикалі влади в тому числі на регіональному рівні, ліквідація місцевого самоврядування. Ми живемо в великий історичний час доби реформ. Чи витримає Україна черговий іспит запропонований демократією, чи зможе позбутись безладу і безвладдя? Саме в цьому напрямку повинна проявити себе політико-управлінська еліта.

Напрямами вдосконалення системи державного управління розвитку кадрової безпеки держави є:

- встановлення публічно-правових відносин між державним службовцем і державою;
- забезпечення політичної нейтральності державних службовців шляхом

розмежування політичних і адміністративних посад;

– реформування і законодавче врегулювання системи оплати праці державних службовців;

– встановлення прозорих і справедливих принципів відбору на посади державних службовців виключно на конкурсних засадах;

– запровадження в системі державної служби функціонального управління персоналом, що базується на принципах законності, компетентності та професійних заслуг;

– встановлення дисциплінарної відповідальності державних службовців, конкретного переліку дисциплінарних правопорушень і дисциплінарних стягнень, процедури розслідування дисциплінарних правопорушень та порядку оскарження рішень про застосування дисциплінарного стягнення.

Таким чином, запровадивши комплекс заходів щодо вдосконалення законодавчого та організаційного регулювання: добору, розстановки, оцінки кадрів, формування та використання кадрового резерву, потенціалу розвитку політико-управлінської еліти можна значно підвищити рівень професіоналізму нинішніх держслужбовців, зміцнити їхню матеріальну зацікавленість у результатах своєї роботи та надати чіткі критерії просування щаблями службової кар'єри залежно від досягнутих результатів на конкретній посаді завдяки чому поліпшиться якість надання державою соціальних послуг громадянам.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абетка української політики : довідник / кер. авт. кол. М. Томенко. – К. : Смолоскип, 2002. – 230 с.
2. Афонін Е. А. Велика розтока (глобальні проблеми сучасності; соціально-історичний аналіз) / Е. А. Афонін. – К. : ПАРАПАН, 2002. – 350 с.
3. Ашин Г. К. Демократический элитизм – реальность или иллюзия? / Г. К. Ашин // Власть. – 1998. – № 4. – С. 61–64.
4. Ашин Г. К. Рекрутирование элиты / Г. К. Ашин // Власть. – 1997. – № 5. – С. 25–31.
5. Ашин Г. К. Элита и демократия / Г. К. Ашин // Вестник МГУ. – 1996. – № 4. – С. 94–102. – (Сер. № 18. Социология и политология).
6. Ашин Г. К., Охотский Е. В. Курс элитологии / Г. К. Ашин, Е. В. Охотский. – М., 1999. – 368 с.
7. Бадовский Д. Трансформация политической элиты в России – от «организации профессиональных революционеров» к «партии власти» [Электронный ресурс] / Д. Бадовский. – Режим доступа : [www.politstudies.ru](http://www.politstudies.ru).
8. Бакуменко В. Щодо напрямків розвитку досліджень та базової системи принципів формування державно-управлінських рішень В. Бакуменко // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 5–10.
9. Бакунин М. Государство и анархия / М. Бакунин // Полн. собр. соч. – СПб., 1907. – Т. 2. – С. 27.
10. Бебик В. Еліта, елітарність, лідерство / В. Бебик // Віче. – 1993. – № 7. – С. 107–112.
11. Бевзенко Л. Проблемы элиты с точки зрения социальной организации / Л. Бевзенко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 1999. № – 2. – С. 43–52.
12. Бердяев Н. А. Философия неравенства / Н. А. Бердяев. М. : ИМА-Пресс, 1990. – 288 с.
13. Березкина О. С. Революционная элита переходного периода (1921–

1927) / О. С. Березкина // Свободная мысль. – 1997. – № 1. – С. 44–48.

14. Биро-Золтан С. Восточноевропейские элиты и переход к демократии / С. Биро-Золтан // На путях политической трансформации: политические партии и политические элиты постсоветского периода : сб. науч. работ. – М., 1997. – С. 102–112.

15. Білецький В. Формування сучасної української еліти / В. Білецький // Схід. – 1995. – № 3. – С. 21–25.

16. Блинов А. О. Искусство управления персоналом : учеб. пособие для экономических колледжей и вузов / А. О. Блинов, О. В. Василевская. – М. : ГЕГАН, 2001. – 411 с.

17. Вебер М. Чиновник / М. Вебер // Социологические исследования. – 1988. – № 6. – С. 120–128.

18. Вовканич С. Еліта – найбільш конвертована валюта / С. Вовканич // Віче. – 1997. – № 5. – С. 121–131.

19. Вовканич С. Національна еліта та інтелектуальний потенціал нації / С. Вовканич // Філософська і соціологічна думка. – 1997. – № 7-8. – С. 3–15.

20. Вовканич С. Теорія еліт: регіональний і загальнолюдський аспекти / С. Вовканич // Регіональна економіка. – 1996. – № 1. – С. 33–41.

21. Воронько О. А. Формування кадрів державного управління, їх еліти: деякі аспекти і проблеми / О. А. Воронько // Вісник УАДУ. – 2002. – № 1. – С. 15–19.

22. Гавкалова Н. Л. Обучение как фактор повышения интеллектуального уровня персонала организации / Н. Л. Гавкалова, Н. С. Маркова // Економіка розвитку. – 2004. – № 1. – С. 64–67.

23. Гаман-Голутвина О. Определения основных понятий элитологии / О. Гаман-Голутвина // Полис. – 2000. – № 3. – С. 97–103.

24. Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России / О. Гаман-Голутвина // Вехи исторической эволюции. – М. : Интеллект, 1998. – 416 с.

25. Головатий М. Проблеми і біль становлення української еліти / М. Головатий // Нова політика. – 1999. – № 2. – С. 45–49.

26. Донцов Д. Дух нашої давнини / Д. Донцов. – Д. : Відродження, 1991. – 342 с.
27. Дудар Т. Роль кадрового потенціалу у забезпеченні ефективного менеджменту в аграрній сфері / Т. Дудар // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2002. – Вип. 6. – С. 7–10.
28. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України та Швеції : аналіт. бюл. – К., 1998. – 124 с.
29. Журавський В. Політична еліта України: теорія і практика трансформації / В. Журавський, О. Кучеренко, М. Михадьченко. – К. : Логос, 1999. – 283 с.
30. Загальноукраїнське репрезентативне дослідження, здійснене під керівництвом докторів соціологічних наук Е. А. Афоніна і О. А. Донченка в жовтні 2003 р. Інститутом політичної і соціальної психології АПН України. – К., 2004.
31. Залізник Л. Що відбувається на пострадянському просторі / Л. Залізник // Дніпро. – 1999. – № 1-2. – С. 88–95.
32. Зинченко Г. Региональная элита на государственной службе / Г. Зинченко // Власть. – 1997. – № 11. – С. 56–61.
33. Зоткин А. Роль региональных элит и столичного истеблишмента в формировании властной элиты Украины / А. Зоткин // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2004. – № 3. – С. 95–108.
34. Иноземцев В. А. Расколота цивилизация. Наличествующие предпосылки и возможные последствия постэкономической революции / В. А. Иноземцев. – М.: Академия-Наука, 1999.
35. Кальниш В. Роль деяких специфічних психологічно-особистісних якостей у професійній кар'єрі державного службовця: мак'явелізм / В. Кальниш, Ю. Кальниш // Вісник УАДУ. – 2004. – № 1. – С. 77–85.
36. Каспрук В. Рекрутування еліт / В. Каспрук // Підтекст. – 1998. – № 23. – С. 1–13.

37. Кастельс М. Могущество самобытности / М. Кастельс // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология. – М. : Academia, – 1999. – С. 292–302.

38. Коваль А. Спроба типологізації політичної еліти України / А. Коваль // Студія Генеза. – 1997. – № 4. – С. 5–8.

39. Козловська Л. Еволюція політичної еліти і формування «партії» влади» сучасній Україні / Л. Козловська // Перспективи. – 1998. – № 2. – С. 19–21.

40. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28. 06.1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

41. Кордун О. Політична еліта в пострадянській Україні та перспективи демократії / О. Кордун // Хроніка. – 2000. – № 27-28. – С. 521–537.

42. Корнієнко М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1994.

43. Крюков О. Демократизація суспільства та розвиток еліти / О. Крюков // Вісник НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 470–475.

44. Крюков О. Дослідження української політико-управлінської еліти в працях В. Липинського та Д. Донцова / О. Крюков // Актуальні проблеми державного управління. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1. – С. 64–69.

45. Крюков О. Дослідження української політико-управлінської еліти посткомуністичної доби / О. Крюков // Актуальні проблеми державного управління. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 4. – С. 12–17.

46. Крюков О. Інституалізація регіональних еліт / О. Крюков // Вісник НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 273–278.

47. Крюков О. Концептуалізація поняття політична та управлінська еліта / О. Крюков // Актуальні проблеми державного управління. О. : ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 4. – С. 12–17.

48. Крюков О. Концепції еліт у суспільнополітичній думці XIX–XX ст. / О. Крюков // Актуальні проблеми державного управління. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 3. – С. 74–81.

49. Крюков О. Основні підходи до трактування політичної еліти в історії політичної думки / О. Крюков // Формування й оновлення політико-управлінської еліти в сучасній Україні. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 204 с.

50. Крюков О. Основні підходи по визначення концепції еліти в суспільно-політичній думці ХХ ст. / О. Крюков // Актуальні проблеми державного управління. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 4. – С. 48–59.

51. Крюков О. Особливості формування партійно-державної номенклатури в комуністичних суспільствах / О. Крюков // Зб. наук. пр. НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 471–480.

52. Крюков О. Політико-управлінська еліта як чинник державотворення / О. Крюков // Актуальні проблеми державного управління. Х. : ХарПІ НАДУ, 2005. – № 1 (ч. 1). – С. 32–38.

53. Крюков О. Політична еліта як чинник надання управлінських послуг / О. Крюков // Теорія та практика державного управління. Х. : ХарПІ НАДУ, 2005. – Вип. 3. – С. 55–59.

54. Крюков О. Про визначення поняття політико-управлінська еліта / О. Крюков // Вісник НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 275–278.

55. Крюков О. Процес політичної елітаризації та соціальні умови становлення політико-управлінської еліти України / О. Крюков // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2005. – Вип. 1. – С. 270–275.

56. Крюков О. Розвиток політико-управлінських еліт у посткомуністичному просторі / О. Крюков // Вісник НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 353–358.

57. Крюков О. Становлення української регіональної політико-управлінської еліти: проблеми взаємовідносин з центром / О. Крюков // Актуальні проблеми державного управління. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2006. – № 2 (ч. 1). – С. 331–339.

58. Крюков О. Трансформація суспільства та процес формування політичної еліти: регіональний аспект / О. Крюков // Актуальні проблеми державного управління. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2002. – № 2, ч. 2. – С. 65–69.



59. Кузнецов Н. Правящие элиты в истории России / Н. Кузнецов // Русская нация: историческое прошлое и проблемы возрождения. – М., 1995. – 220 с.
60. Куколев И. Российские политические элиты в переходный период / И. Куколев // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода) : сб. науч. работ. – М., 1997. – 250 с.
61. Лассуэлл Г. Психопатология и политика: Политические агитаторы (гл. VI, VII) / Г. Лассуэлл // Вестник Моск. ун-та. Социология и политология. – 2001. – № 1. – С. 142–164. – Сер. 18.
62. Ленин В. И. Полн.собр.соч. / В. И. Ленин. – М. : Политиздат, 1966. – Т. 33.– 690 с.
63. Лісничук О. В. «Кланова демократія» в Україні: привід чи реальність? / О. В. Лісничук // Розбудова держави. – 1997. – № 11. – С. 43–47.
64. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн / В. В. Лісничий. – Х. : Торнадо, 2001. – 352 с.
65. Макиавелли Н. Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия / Н. Макиавелли. – Ростов н/Д : Феникс, 1998. – 576 с.
66. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1955. – Т. 1. – С. 271.
67. Миллс Р. Властвующая элита / Р. Миллс. – М., 1959. – 543 с.
68. Моргунов Е. Управление персоналом: исследование, оценка, обучение / Е. Моргунов. – М. : Бизнес-школа «Ител-Синтез», 2000. – 264 с.
69. Моска Г. Правящий класс / Г. Моска // Социолог. исслед. – 1994. – № 10. – С. 187–198.
70. Моска Г. Элементы политической науки / Г. Моска // Социс. – 1995. – № 4, 5, 8.
71. Парето В. О применении социологических теорий / В. Парето // Социс. – 1995. – № 10. – С. 137–145.
72. Пірен М. Політична еліта та проблеми політичної елітаризації

українського суспільства / М. Пірен // Вісник УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 242–249.

73. Політика регіональних органів влади. – Х. : Магістр, 2004. – 180 с.

74. Політична та фінансова роль бізнесу в парламентських виборах в Україні 2002 р. – К., 2002.

75. Політологія посткомунізму: політичний аналіз посткомуністичних суспільств. – К., 1995. – 368 с.

76. Полохало В. Россия – Украина: диалог в Европейском контексте / В. Полохало // Полис. – 1997. – № 3. – С. 172.

77. Полохало В. Структурування політичних еліт в процесі виборчих компаній в Україні і Росії: порівняльний аналіз / В. Полохало // Політична думка. – 1999. – № 3. – С. 44.

78. Правляча еліта сучасної України // Укр. центр дослідження миру, конверсії та конфліктних ситуацій : аналітична доповідь. – К., 1998. – 62 с.

79. Пригожин И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой / И. Пригожин, И. Стенгерс. – М. : Прогресс, 1986. – 431 с.

80. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

81. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 06.02.1998 р. № 81/98-ВР // Віче. – 1997. – № 6. – С. 3–75.

82. Програма опитування, розроблена в рамках тем дисертаційних робіт, які виконуються на кафедрі політології НАДУ докторантом О. І. Крюковим і здобувачем С. О. Сибіряковим за загальним науковим керівництвом професора, доктора соціологічних наук Е. А. Афоніна.

83. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сарторі. – К., 2001. – 211 с.

84. Сидоренко В. Современная экономическая политика Украины: отражение национальных интересов или интересов бизнес-элит? / В. Сидоренко // Полит. мысль. – 2000. – № 2. – С. 25–30.

85. Скуратівський В. Соціальний розвиток і соціальна політика: сучасні

реалії, суперечності і тенденції розвитку / В. Скуратівський // Вісник УАДУ. – 1996. – №1. – С. 137–158.

86. Соболев Е. Україна в контексте всемирного процесса децентрализации / Е. Соболев // Бизнес информ. – 1995. – № 19-20. – С. 14–15.

87. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / П. А. Сорокин. – М., 1992. – С. 288.

88. Социальная философия : учебник / [под общ. ред. В. П. Андрущенко, Н. И. Горлача]. – К. ; Х. : ИЦ «Единорог», 2002. – 736 с.

89. Стонер-Уайс К. Переход к демократии и консолидация – роль элиты / К. Стонер-Уайс // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода) : сб. науч. работ. – М., 1997. – 250 с.

90. Субтельный О. Украина: история / О. Субтельный. – К., 1994. – 736 с.

91. Сунгуровський М. Українська національна еліта – «лебідь, рак і щука...» / М. Сунгуровський // Україна і світ сьогодні. – 2000. – 19-25 черв. – № 33. – С. 8.

92. Суспільна трансформація і державне управління: політично-правові детермінанти. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2003. – 496 с.

93. Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки. – К., 2003. – 180 с.

94. Сучасні українські еліти: штрихи до портрета. – К., 2003. – 199 с.

95. Травин В. В. Менеджмент персонала підприємства : учеб.-практ. пособие / В. В. Травин, В. А. Дятлов. – 2-е изд. – М. : Дело, 2000. – 272 с.

96. Туровский Р. Отношения центр-регионы в 1997-1998 гг. между конфликтом и консенсусом / Р. Туровский // Полития. – 1998. – № 1. – С. 64–51.

97. Украина в XXI веке: вызовы для политической элиты // Зеркало недели. – 2003. – № 44. – С. 4.

98. Україна на зламі тисячоліть: історичний екскурс, проблеми, тенденції та перспективи : монографія / за заг. ред. Г. Щокіна, М. Головатого. – К. : МАУП, 2000. – 384 с.

99. Управление персоналом предприятия : учеб. пособие / под ред. А. А. Крылова, Ю. В. Прушинского. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 494 с.
100. Фрейд З. Интерес к психоанализу / З. Фрейд. – Минск, 2004. – 591 с.
101. Фромм Э. Анатомия человеческой деструктивности / Э. Фромм. – М., 1998. – 670 с.
102. Хоффман-Ланге У. Роль элит в процессе демократизации и демократической консолидации / У. Хоффман-Ланге // Социс. – 1996. – № 4. – С. 50–55.
103. Черінько І. Комуністична партія Чехії і Моравії; змагання за електорат / І. Черінько // Політичний менеджмент. – 2007. – С. 72–78.
104. Чешков М. Вечно живая номенклатура? / М. Чешков // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 6. – С. 32–44.
105. Чукут С. Чого не вистачає правлячій еліті Україні / С. Чукут // Віче. – 1999. – № 6. – С. 76–83.
106. Шайгородський Ю. Роль міфологічної свідомості у розумінні політики / Ю. Шайгородський // Політичний менеджмент. – 2007. – С. 81–85.
107. Шульга М. Правляча еліта, що думають про неї в Україні / М. Шульга // Віче. – 1997. – № 8. – С. 46–57.
108. The Gallup Organization GFK USM Ukraine 2000. – 2005. – № 40.