

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ПОЛІТИЧНИХ І ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ім. І. Ф. КУРАСА**

НАУМЕНКО Ольга Михайлівна

УДК 321.014 [316.344.42] (477) «312»

**МЕХАНІЗМИ РЕКРУТУВАННЯ У ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКУ ЕЛІТУ
УКРАЇНИ В УМОВАХ НЕЗАЛЕЖНОСТІ**

спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата політичних наук

Київ – 2016

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Інституті політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України

Науковий керівник: доктор політичних наук, професор
Пахарєв Анатолій Дмитрович,
Інститут політичних і
етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України,
головний науковий співробітник

Офіційні опоненти: доктор політичних наук, професор
Ганжуров Юрій Семенович,
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»,
завідувач кафедри видавничої справи

кандидат політичних наук, доцент
Костюк Тетяна Олександрівна,
Міжрегіональна академія управління персоналом,
доцент кафедри філософії і політології

Захист відбудеться «27» грудня 2016 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д. 26.181.01 Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України за адресою: 01011, м. Київ, вул. Кутузова, 8, зал засідань вченої ради (к. 202).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України за адресою: 01011, м. Київ, вул. Кутузова, 8, к. 218.

Автореферат розіслано «25» листопада 2016 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради,
доктор історичних наук, професор

Т. А. Бєвз

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Визначальна роль у становленні та розвитку української держави належить інституціям політичної влади і державного управління, оскільки вони керують політичними процесами, впливають на функціонування політичної системи загалом та приймають найважливіші державно-політичні рішення соціально-економічного характеру, від яких залежить майбутнє країни. Тому для суспільства вагоме значення має професійна і моральна якість кадрового складу цих інституцій, яка, у свою чергу, залежить від механізму його рекрутування.

Найбільш вживаними термінами у відношенні до тих, хто здійснює політичне керівництво і державне управління країною, є «політична еліта» та «управлінська еліта». Виходячи із їх прямої функціональної взаємозалежності в реальному житті в науковому вжитку до них застосовується термін «політико-управлінська еліта» як синтез цих двох понять. При цьому має враховуватися і та обставина, що у політичній науці загальноприйняте розуміння терміну «політико-управлінська еліта» практично відсутнє.

В українській політичній науці вивчення проблем розвитку й функціонування еліти та політико-управлінського середовища, у яке вона залучена, розпочалося із здобуттям державної незалежності. Формування найбільш впливової частини українського суспільства, яка визначила якісні характеристики національного державотворення, позначене певними специфічними рисами з погляду її соціальних витоків та механізмів рекрутування до неї.

У рамках піднятої теми підвищеної актуальності набувають такі питання, як функціонування «елітарних ліфтів» для переміщення політично здібних індивідів не лише в горизонтальних, а й у вертикальних напрямках, роль політичних партій у функціонуванні цих ліфтів з урахуванням закритого характеру механізмів рекрутування до керівної страти і впливу інтересів фінансових спонсорів, залежності функціонування ліфтів від типу виборчої системи, відповідності нормативно-правової бази державної кадрової політики завданням забезпечення належного рівня професійних і моральних якостей адміністративного прошарку, усунення з цього процесу таких негативних явищ як протекціонізм, земляцтво, кумівство, призначання «своїх» людей на основі певної кланової чи групової належності та особистої відданості, втрати державною службою своєї престижності внаслідок закритого характеру рекрутування до неї.

Крім того, актуальним залишається питання, яке стосується подальшої розробки відповідного понятійно-категоріального апарату, коли йдеться про рекрутування в політико-управлінську еліту. Зокрема, потребує розширення термінологічного ряду елітології визначеннями, які могли б суттєво розширити понятійний інструментарій досліджень за цією навчальною дисципліною.

Практична актуальність дисертаційного дослідження впливає із нинішніх задач суспільно-політичного розвитку України – наповнення політико-управлінської еліти особистостями, здатними за своїми професійними і моральними якостями вирішити такі завдання, як правова реформа, подолання корупції, набуття владою

стану відкритості, підвищення ефективності управління, збереження єдності країни в умовах децентралізації, активна взаємодія владних центрів з громадянським суспільством та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, темами, планами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідницької роботи відділу теоретичних та прикладних проблем політології Інституту політичних та етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України в межах комплексної наукової теми «Політичний режим і народовладдя в сучасній Україні: проблема взаємовідносин» (державна реєстрація № 0110U02926), «Політична влада та опозиція в Україні: порівняльний аналіз із зарубіжними країнами» (державна реєстрація № 0114U000409).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є дослідження процесу рекрутування політико-управлінської еліти України, встановлення і систематизація механізмів рекрутування до неї. Досягнення поставленої мети реалізується постановкою і вирішенням таких **завдань**:

- розкрити зміст понять «механізми входження в політико-управлінську еліту» та «політико-управлінська еліта» й запропонувати їх термінологічне оформлення;
- класифікувати механізми рекрутування і розкрити процедури входження в політико-управлінську еліту;
- оцінити рівень ефективності рекрутування у політико-управлінську еліту;
- визначити характер та наслідки впливу суспільних корпоративно-групових чинників на якісний склад політико-управлінської еліти;
- встановити відповідність реальної кадрової політики основним критеріальним вимогам рекрутування до кадрового складу державних службовців.

Об'єктом дослідження є механізми рекрутування в політико-управлінську еліту як сукупність процедур, яку повинна пройти людина, щоб здобути впливовий політичний статус або зайняти відповідну посаду у вищих органах державної влади та управління.

Предметом дослідження є рівень відповідності механізмів рекрутування в політико-управлінську еліту України задачам реформування країни.

Хронологічні межі дослідження – 1991–2016 рр. Нижня хронологічна межа дослідження обрана в зв'язку з набуттям Україною незалежності та розгортанням в ній державотворчого процесу, який поставив на порядок денний питання формування національної політико-управлінської еліти. Вибір верхньої межі зумовлений суттєвими змінами у складі елітного середовища країни, що детермінується прагненнями вищих владних інстанцій, а також громадянського суспільства до реформування політики-правової системи та системи управління державою.

Методологія дослідження. Виходячи з мети, завдань та предмету дослідження в дисертації, застосовано такі загальнонаукові методи: діалектичний метод – для виявлення суперечливої природи розвитку політико-управлінської

еліти. Історичний метод дав можливість простежити еволюцію, розвиток і формування української політико-управлінської еліти у владних органах, становлення теорії еліти у вітчизняній і зарубіжній науковій думці. Емпіричний метод дозволив отримати аналіз суб'єктів політики на основі статистичних даних та законодавчих документів щодо правових засад структури і функцій еліти, її формування шляхом виборів та призначення, правових засад державної кадрової політики. Завдяки порівняльному методу в дисертації здійснюється зіставлення кількісних і якісних показників, через які розкриваються спільні та відмінні риси еліти у законодавчій та виконавчій гілках влади, органах державного управління. Структурно-функціональний метод допоміг виокремити основні функціональні характеристики еліти, вплив політичних та адміністративних посад на владні органи. Метод системного аналізу дав змогу зіставити ієрархічне становище у суспільстві політико-управлінської еліти та бізнес-середовища, а також встановити реальний вплив кожного із них на функціонування політичної системи країни. За допомогою компаративного методу виявлено загальні та особливі ознаки, передумови виникнення, функціонування та розвитку політико-управлінської еліти в сучасному політичному процесі. На основі нормативно-ціннісного методу з'ясовується значення політико-управлінської еліти як соціальної групи.

Наукова новизна одержаних результатів:

Вперше:

- запропоновано авторське теоретичне обґрунтування розуміння поняття «механізми входження в політико-управлінську еліту» як регламентована процедура входження особи до владних органів на основі встановлених критеріїв відбору;
- запропоновано авторський перелік базових механізмів та субмеханізмів входження в еліту: наявність вищої освіти у сфері управління; делегування політичними партіями; делегування громадськими організаціями; делегування бізнес-середовищем; «селективний механізм»; трайбалізм (трибалізм); пасіонарне самовисунення; близькість до правлячого клану; поповнення з регіональної еліти; «народне делегування»;

Удосконалено:

- розуміння страт, що входять до «політико-управлінської еліти» – владної верхівки та навколоелітного середовища, керівників підприємств (установ, закладів) державної форми власності, осіб, наділених політичними та владними (адміністративними) функціями з питань ухвалення, скасування та прийняття важливих державно-управлінських рішень в межах їхніх владних повноважень;
- оціночні критерії до кандидатів на рекрутування до політико-управлінської еліти в особі її керівного складу, якими є: ставлення до праці (дисципліна), службова відповідальність, волюві, професійні, організаційні та морально-етичні якості, управлінська ерудиція тощо;

Дістали подальшого розвитку:

- дослідження практики формування кадрового складу державних управлінців у процедурах їх кар'єрного просування: формування «ринкового типу» мислення державних службовців; поліпшення матеріального забезпечення; компетентність і професіоналізм; рівень довіри; процедура кар'єрного просування на державній

службі; переформатування кадрового складу; міжнародне стажування державних службовців та ін.;

- з'ясування масштабів впливу суспільних чинників, насамперед бізнес-середовища, на формотворчі процеси в елітних колах, які загалом в українській політичній реальності сприяють формуванню як політичної еліти представницьких та виконавчих органів влади, так і державних структур. Виявлено, що неформальними групами здійснюється безпосередній та опосередкований вплив на формування політико-управлінської еліти в парламенті (депутатських фракціях і групах), уряді та органах виконавчої влади в центрі і на місцях, що суттєво впливає на державну політику. Встановлено, що можливості впливу визначають бізнес-еліту (групу великих підприємців, власників крупного капіталу та топ-менеджерів фінансових і промислових груп) як складову політичного класу.

Теоретичне та практичне значення отриманих результатів. Одержані висновки і положення дослідження можуть застосовуватися для подальших розробок в елітології та при підготовці вітчизняних управлінських кадрів. Результати дисертаційної роботи можуть використовуватися для викладання таких дисциплін, як «Елітологія», «Партологія», «Кратологія», «Політичні інститути», «Політична система», лекційних заняттях з державного управління та спеціальних курсів у вищих навчальних закладах.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження були оприлюднені на: VI Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих науковців «Україна в посткризовий період: економічний і політичний аспект» (м. Одеса, 31 березня 2011 р.); IX Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Сучасна наука XXI століття» (м. Київ, 17–19 червня 2013 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи опубліковані в 9 авторських публікаціях, з яких 6 у фахових політологічних виданнях, затверджених ДАК України (в т.ч. одна у фаховому іноземному виданні); крім того, 3 статті опубліковано в матеріалах конференцій та інших політологічних виданнях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, 3-х розділів, 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і літератури та додатків (11). Загальний обсяг дисертації складає 237 сторінок, із них обсяг основного тексту 185 сторінок. Список використаних джерел обсягом 37 сторінок містить 325 найменувань, 18 із яких іноземними мовами.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, висвітлюються основні проблеми та наукова новизна отриманих результатів, мета і завдання дослідження, визначається об'єкт і предмет, методологічна база, вказується теоретичне і практичне значення отриманих результатів та структура роботи.

Перший розділ «**Теоретико-методологічні засади дослідження механізмів рекрутування у політико-управлінську еліту**» присвячений дослідженню політико-управлінської еліти у вітчизняній і зарубіжній політичній науці,

концептуальним підходам, що стосуються виникненню політичної еліти та бюрократії.

У підрозділі 1.1. «**Політична наука про суспільну роль політико-управлінської еліти**» узагальнено погляди на правлячий прошарок суспільства, висловлені стародавніми мислителями античних часів (Конфуцій, Геракліт Ефеський, Сократ, Платон, Арістотель). Розглянуто праці мислителів Середньовіччя (Н. Макіавеллі), та мислителів Нового часу (Ш. Монтеск'є, Т. Гоббс, Г. Гегель, Ж. Сорель).

При формуванні парадигмальної основи роботи використовувалися класичні теорії еліт таких соціологів ХІХ–ХХ ст. як Г. Моска, В. Парето, Р. Міхельс, які запровадили в науковий обіг поняття «політичний клас», «правлячий клас», «циркуляція еліт», «залізний закон олігархії». При цьому враховувалася теоретична плюралістичність елітології, наявність в ній моністичної (Ч. Міллс, Дж. Дамхофф, Ф. Хантер, П. Бірнабаум) та плюралістичної (Р. Даль, Р. Арон, Д. Рісмен, А. Бенлі, П. Шаран) теорій еліт, а також різних критеріїв належності до еліти. Зокрема, враховувалося положення Ф. Ландберга і М. Паренті, які відносили багатство тільки до засобів приходу до влади.

Розглянуто погляди на еліту як на осіб, що володіють найвищими цінностями (В. Парето, Г. Лассуел, А. Тойнбі, Х. Ортега-і-Гассет, Ж. Фройнд), і як на осіб, що мають особливу функціональну призначеність (Г. Моска, Т. Дай, С. Келлер, А. Етціоні, В. Геттсмен). Проаналізовано ідеї теоретиків демократичного елітизму (К. Мангейма, Й. Шумпетера, М. Дюверже), які розвивали ідеї рівних можливостей людей для входження до еліти через бюрократичне просування, ролі конкурентної політичної боротьби за лідерство, зокрема, у партіях через виборність керівників, рекрутування поза «внутрішнім колом», інституту функціонерів в партійному осередку. Розглянуто концепцію М. Янга про роль у владі талановитої частини суспільства або меритократії, яка дістала подальший розвиток у поглядах Д. Белла, Дж. Гелбрейта, З. Бжезинського, Р. Арона. Зважаючи на особливе значення політичної активності для кандидата в еліту, у дисертації використано також деякі положення концепції Л. Гумільова про пасіонарність як атрибут людини, яка претендує бути виразником політичної волі та харизматичним лідером.

Проаналізовані концепції елітарності, які спираються на ціннісний та структурно-функціональний підходи. Перший з яких репрезентує особисті здібності, компетентність та професійність особи, натомість другий підхід наголошує на місці особи в структурі суспільної ієрархії та на її функціональну приналежність.

При розгляді бюрократичної складової в середовищі політико-управлінської еліти розглядається теорія раціональної бюрократії М. Вебера, який виокремив основні принципи бюрократичного управління.

В дисертації також використано внесок в теорію еліт, зроблений російським філософом М. Бердяєв (ціннісний підхід). Висловлено авторську позицію до поглядів російських авторів, які займалися проблематикою політичних еліт, зокрема шляхів їх формування та розвитку на пострадянському просторі (М. Афанасьєв, Г. Ашин, О. Гаман-Голутвіна, О. Криштановська, О. Понедєлков, А. Паутов).

Проаналізовано праці вітчизняних вчених, які зробили внесок у формування та розробку української школи елітології. Серед них А. Пахарев, М. Михальченко, В. Журавський, Л. Кочубей, М. Пірен, Ф. Рудич, Г. Зеленько, М. Шульга, О. Крюков. Дослідженню політико-управлінської еліти як функціонального суб'єкту політики присвячені роботи таких політологів, соціологів та політичних експертів як В. Ребкало, В. Фесенко, М. Головатий, А. Колодій, Н. Кононенко, І. Рейтерович.

Серед українських науковців політична еліта досліджувалася в дисертаціях С. Мандзій, В. Рихліка, С. Щербини, Н. Латигіної, С. Чемякової, Є. Остренка, О. Дацаківської, О. Крюкова, Ю. Конотопцевої, І. Гончаренко.

Розкрито зміст таких термінів як «істеблішмент», «політичний клас», «олігархія», «олігарх», «клан», «вождизм», «рекрутування політичне», «клановість», «клієнтаризм».

У дисертації звернуто увагу на погляди тих вчених, які вважають українську еліту на сьогодні тільки формальною, яка володіє лише окремими ознаками, що мають бути притаманними управлінському владному прошарку. При цьому визначальним елементом українського політикоутворення є олігархи або фінансово-політичні групи, еволюційні показники та якісні параметри яких розглянуто в працях українських вчених. Наукові сумніви щодо відповідності українського політико-управлінського прошарку критеріям еліти стимулювали виникненню питання про окреслення сутнісних ознак даного поняття.

У підрозділі 1.2. **«Методологія та джерельна база дослідження»** репрезентовано сукупність методів, які допоможуть у вирішенні основних дисертаційних завдань та поясненні понятійного апарату дослідження. Для висвітлення методологічної бази було використано досить значний масив емпіричного матеріалу. З'ясувати завдання дисертаційного дослідження покликана низка загальнонаукових методів: діалектичний, історичний, емпіричний, порівняльний, структурно-функціональний, компаративний, нормативно-ціннісний та метод системного аналізу.

Структурно-функціональний аналіз дає можливість виокремити сутнісні відмінності політичних і адміністративних функцій в межах діяльності суб'єктів політичного і державного управління. Ієрархічність політико-управлінської еліти розглядається в підпорядкованості її підсистем компонентам самої системи, в особі суб'єктів політики, наділених посадами та владними чи політичними повноваженнями. Управлінська еліта та еліта органів місцевого самоврядування розглядається через політологічний аспект державного управління.

Метод системного аналізу дозволив розглядати політико-управлінську еліту як цілісну систему, яка складається з сукупності елементів політичної та управлінської еліти, включаючи й регіональний рівень. Кожен елемент проаналізовано за змістом та структурно-функціональною складовою, а також, за суспільною ефективністю. Взаємодія структурних елементів надала можливість взаємоузгодити їх діяльність задля оптимізації політичного процесу та вивіреності політико-владних рішень. При трансформаційних змінах політичного режиму чи системи відбувається зміна якісного і кількісного складу політико-управлінської еліти, що характеризує її оновлення.

За допомогою порівняльного методу виявлено спільні та відмінні ознаки політико-управлінської еліти. Політичну еліту в особі депутатського корпусу парламенту проаналізовано за віковим показником, за освітою, по професії за фахом, за науковим ступенем, за вченим званням, та динаміку зміни і оновлення депутатського складу за період державної незалежності. Також, проаналізовано динаміку перебування на посадах прем'єр-міністрів України та глав Адміністрації Президента України, що дало змогу простежити сутнісні риси та ефективність даних органів.

На основі емпіричного методу за аналізом нормативно-правової бази висвітлено засади діяльності політико-управлінської еліти, її структуру, функціональну складову та механізми формування за допомогою виборів і призначення. За низкою Указів Президента України, Постанов Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України визначено правові засади державної кадрової політики. Статистичні дані отримані на основі інформаційно-аналітичних результатів парламентських виборів за період незалежності дали змогу встановити якісні та кількісні закономірності депутатського складу парламенту.

Джерельна база дослідження політико-управлінської еліти представлена Конституцією України, Законами України, Постановами Кабінету Міністрів України щодо регулювання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, Указами Президента України. За даними Інформаційного видання Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу – «Державна служба в цифрах» висвітлено кількісні і якісні дані про державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. На основі Офіційного веб-порталу Верховної Ради України, Довідника «Хто є хто в Україні» проаналізовано офіційні біографії народних депутатів і керівників уряду.

Офіційні матеріали таких державних органів як, Центральна виборча комісія, Верховна Рада України, Національне агентство з питань державної служби. Також, дані Пенсійного фонду України та Державної служби статистики України, за якими проаналізовано державних службовців керівників і спеціалістів. Результати моніторингових, проведених фахівцями Інституту соціології НАН України, Українського центру економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова, Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), даних Інформаційної системи «Конкурс» щодо вступної кампанії 2015 р. фахівців за спеціальністю «Державне управління». Також, на основі соціологічних моніторингових Українського інституту соціальних досліджень імені Олександра Яременка, Фонду «Демократичних ініціатив» імені Ілька Кучеріва, Лабораторії законодавчих ініціатив, проаналізовано рівень довіри до органів влади. Емпіричною базою стали соціологічні дослідження міжнародної організації Transparency International – проаналізовано значення Індексу сприйняття корупції CPI за 1998–2015 рр., за дослідженням «Нації у Транзиті – 2016» організації Freedom House, визначено рівень корупції в Україні. В дисертації використано великий масив матеріалів засобів масової інформації – журналів та газет, дисертаційних досліджень, наукових публікацій та монографій.

У другому розділі **«Інституціоналізація процесу рекрутування політико-управлінської еліти в Україні»** розглядається взаємозв'язок між владними інституціями суспільства та його керівним прошарком.

У підрозділі 2.1. **«Функціонально-ієрархічна нормативізація політико-управлінського середовища»** розкрито структуру правлячої еліти в Україні, сутнісні відмінності між політичними й адміністративними функціями в діяльності суб'єктів політичного і державного управління.

Визначено, що основними характеристиками діяльності сучасної української політичної еліти виступають постноменклатурний характер, що відображається в методах врядування країни; поява кланів внаслідок зрощення бізнесових та політичних структур; корумпованість; правовий нігілізм; непрозорість прийняття управлінських рішень в зв'язку з домінуванням неформальних інститутів; закритий тип еліти та її непідзвітність суспільству. Тому, важливим критерієм, що визначає міру усвідомлення управлінською елітою свого місця у політико-владних відносинах, має бути наявність в неї почуття відповідальності. Йдеться про відповідальність представників владно-управлінської еліти, які здатні обмежувати свої дії відповідними правовими і службовими вимогами. Політична відповідальність є не стільки індивідуальною, як колективною, у сенсі відповідальності за авторитет тієї політичної сили, яка висунула особу на ту або іншу посаду. Інституційне розмежування державних посад на політичні та адміністративні в їх функціональній складовій в системі української влади поки що не визначене, що потребує запровадження на законодавчому рівні поняття «політичної відповідальності», яка стосуватиметься саме політичних посад. В нормативних документах необхідно зробити чітке розмежування політичних і адміністративних посад і їх функції, зокрема, в Законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Розглянуто ієрархічність політико-управлінської еліти в підпорядкованості її підсистем регулятивним компонентам політичної системи в особі суб'єктів політики, наділених владними чи політичними повноваженнями. Структурування правлячої еліти за професійними та моральними якостями дозволило виділити в її складі протоеліту, псевдоеліту, відкриту та тіньову еліту. Проаналізовано функціональні особливості регіональної політико-управлінської еліти, її відносини із загальнонаціональною елітою, а також правові норми, якими визначено функціональне розмежування у структурі правлячої еліти, службові вимоги до її представників.

У підрозділі 2.2. **«Роль представницьких органів влади у формуванні управлінських кадрів»** здійснено порівняльний аналіз редакцій Закону України «Про вибори народних депутатів України». Проаналізовано залежність між характером виборчої системи, постійними змінами виборчого законодавства та якісним наповненням законодавчого сегменту політичної еліти. Вдосконалено «типологію» політичних еліт на прикладі депутатського складу VII скликання за такими типами: прагматик-індустріаліст, прагматик-постіндустріаліст, прагматик-традиціоналіст, партійно-комсомольський кар'єрист, статист-державник, популіст-політик, новий ділок-політик.

У підрозділі розглянуто структурний склад Верховної Ради України різних скликань та місцевих органів влади за партійною, регіональною належністю, за ознаками походження від радянської номенклатури, за тривалістю перебування у стінах парламенту, за віковими, освітніми, фаховими критеріями. Розглянуто черговість депутатів, які вже обиралися, що свідчить про якісне оновлення кожного наступного депутатського складу. Проаналізовано вплив бізнес-кланів на формування представницької еліти на загальнодержавному та місцевому рівнях. У політико-державотворчій площині досі не відбулося роз'єднання держави та бізнесу, і нинішня політична боротьба є черговим перерозподілом власності та влади. Дивіденди від цієї боротьби можна отримати завдяки присутності у політичному управлінні країною.

Відзначено, що періодичні вибори народних депутатів України сприяють оновленню складу політичної еліти у сподіванні на покращення його якості. Втіленню цих сподівань постійно заважало те, що політичні сили, які були при владі, періодично змінювали виборче законодавство та виборчу систему відповідно до політичної ситуації, внаслідок чого створювалася постійна нестабільність та правові колізії під час виборчих кампаній. Значною проблемою та недосконалістю у виборчому законодавстві є недостатність інформації про потенційних законодавців, яка обмежується лише відомостями про рік народження, партійність, місце роботи. Можна констатувати, що обмеженість доступу інформації про кандидатів в депутати є значним недоліком у законодавстві.

Підрозділ 2.3. **«Політична еліта у виконавчих органах влади»** містить аналіз кадрового складу системи державного управління з погляду суспільно-групових джерел їх походження. Складено політичні портрети президентів та керівників урядів України за час незалежності, відображено динаміку перебування керівників урядів та Голів Адміністрації Президента України на своїх посадах. Простежено державні заходи з оптимізації складу та чисельності апарату органів центральної влади в межах адміністративної реформи і під впливом міжнародних організацій. Розглянуто вплив бізнес-середовища на формування корпусу управлінців вищого рівня.

При аналізі складу управлінських кадрів України (персональний склад Кабінету Міністрів, керівництва міністерств, державних служб, агентств, держадміністрацій) виявилось, що тільки 5–8 % з них складають ті, хто досяг свого статусу за рахунок процедур об'єктивного оцінювання вмінь, навичок та досвіду роботи. Причини цього криються, по-перше, в одноосібних рішеннях Президентів, коли для призначення не вимагалось досвіду роботи та спеціалізованої освіти; по-друге, внаслідок зрощення бізнесу і влади основним чинником кадрового добору на керівні управлінські посади стала належність до певного бізнес-середовища, особисті стосунки, лобіювання представників кланів, особиста відданість. У процесі формування вищих керівних кадрів незначну частку займає партійно-квотний принцип.

За період від 1990 р. на посаді Прем'єр-міністра України було 18 осіб. Йдеться як про тих, хто мали офіційний статус Прем'єр-міністра, так і про тих, хто призначалися виконуючими обов'язки. В період 1990–2001 рр. фактична кількість

разів прем'єрської каденції однієї особи була не більше однієї. З 2002 р. встановилася практика повернення на прем'єрську посаду: очолювали В. Янукович уряд тричі, Ю. Тимошенко – два рази, та М. Азаров – три рази, всі інші по одному разу.

Управлінська номенклатура поки що залишається такою групою, яка намагається монополізувати державну владу відповідно до принципу «влада є функція для еліти». Чиновник ставиться до своєї посади як до власності та робить все задля закріплення її за собою та передачі у спадок. Номенклатура проявляє себе як клас через узурпацію влади, закріплюючи за собою посади в державній ієрархії.

Третій розділ **«Шляхи вдосконалення механізмів рекрутування управлінських кадрів»** присвячено проблемі підвищення ефективності процедур відбору до правлячої еліти та оптимізації її фахового складу.

У підрозділі 3.1. **«Процес рекрутування політико-управлінських еліт»** проведено аналіз застосування на практиці двох принципів рекрутування – шляхом призначення і шляхом виборів, а також співставлення механізмів (процедур) рекрутування індивідів до правлячої еліти, таких як надання елітарної освіти, делегування політичними партіями, громадськими організаціями, бізнес-середовищем, «селективний механізм», трайбалізм, пасіонарне самовисунення, близькість до правлячого клану, поповнення з регіональної еліти, «народне делегування».

У дослідженні сформовано авторське визначення поняття «механізми входження в політико-управлінську еліту» як процес або процедура, яка регламентує входження особи до виконавчої, законодавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядковані встановленим критеріям відбору, закріпленим нормативними документами. Тим самим доповнено категоріально-понятійний апарат елітології в напрямі ширшого розуміння управлінської і політичної складової в сфері реалізації важливих державно-управлінських рішень на основі владних або адміністративних функцій.

Головними механізмами входження в політико-управлінську еліту визначено вибори та призначення. До механізмів-підсистем, що виступають як субмеханізми політикоутворення еліти належать: елітарна освіта; делегування політичними партіями; делегування громадськими організаціями; делегування бізнес-середовищем; «селективний механізм», який може застосовуватися як до місцевих кандидатів, так і до іноземців; трайбалізм; пасіонарне самовисунення; близькість до правлячого клану («Сім'ї»); поповнення з регіональної еліти; «народне делегування» (наприклад, «за згодою Майдану»).

Доведено, що процес формування політико-управлінської еліти навіть в умовах демократичних інститутів – багатопартійності, парламентаризму та виборчої системи, залишається переважно закритим. Доступ до парламенту та владних структур є можливим для представників окремих суспільних груп. У владні структури будь-яких гілок управління еліта рекрутується із середовища найбільш привілейованих верств суспільства. Формування урядових команд здебільшого здійснюється за територіальними чи професійно-галузевими ознаками. Інтереси серед чиновників вищої управлінської ланки міцно пов'язані і «своїми»

підприємствами і територіальними «вотчинами», в чому й проявляється їх протекціонізм.

Визначено, що як і на початкових етапах формування державної незалежності, так і за нових умов реформування адміністративного устрою, регіон є важливим системоутворюючим чинником формування регіональних еліт та напряму реалізації державної політики. Регіоналізація в свою чергу зумовила появу груп (кланів) за ознакою тих регіонів, де вони були сформовані: дніпропетровська, донецька, харківська, львівська, кримська регіональна еліта, київська елітна групи.

Аналіз виборчих кампаній, що мали місце в Україні, засвідчив практику взаємного доповнення цих механізмів, їх паралельного застосування при просуванні кандидатів до політико-управлінської еліти, певну «живучість» цих механізмів незалежно від зміни влади.

Підрозділ 3.2. «**Проблема підвищення фахового рівня управлінських кадрів та шляхи її вирішення**» містить аналіз державної політики щодо забезпечення належної якості державного управління. У підрозділі проаналізована відповідність цій задачі чинних нормативно-правових актів, які стосуються кадрового наповнення органів управління, підготовки та перепідготовки службовців. Визначено основні завдання державної політики щодо підготовки кадрів за принципом «безперервної освіти», здійснено класифікацію учбових закладів, які забезпечують фахову підготовку управлінських кадрів, показано участь у цій роботі європейських освітніх центрів.

Проведено узагальнення нормативних вимог основних рис керівного складу системи управління, окреслено напрями, за якими може бути здійснене її поліпшення: створення своєрідного «ринкового типу» державного управління; збільшення заробітної плати державних службовців до рівня комерційних структур; підвищення рівня компетентності та професіоналізму управлінців; відновлення довіри до них і держави в цілому з боку громадян; детальна розробка процедури кар'єрного просування на державній службі; закордонне стажування державних службовців тощо.

За підсумками аналізу в дисертації пропонуються такі зміни до виборчого законодавства: збільшення вікового цензу для народних обранців до 25 років, скасування виборчого бар'єру, запровадження двопалатного парламенту з представництвом регіонів, які можуть поліпшити політичне управління та якість політико-управлінської еліти.

Ефективність функціонування політико-управлінської еліти має базуватися на демократизації діяльності представницьких владних органів та виконавчої влади; системі стримувань і противаг між гілками влади; розмежуванні влади та бізнесу; подоланні корупції всередині політичного класу та електоральної корупції.

Викладені у дисертації положення дають можливість для обґрунтування таких **висновків**.

1. Визначена у дисертації сутність поняття «політико-управлінська еліта» як владної верхівки, наділеної політичними та владними (адміністративними) функціями щодо ухвалення, скасування та прийняття важливих державно-

управлінських рішень в межах їх владних повноважень, дає ширше розуміння співвідношення політичної та управлінської складових при застосуванні державною владою своїх функцій щодо управління суспільством. Теоретичне окреслення та узагальнення даного поняття відкриває перспективу розмежовувати власне політичні, управлінські еліти, а також їх комбіновані форми. Із наявності двох складових випливає потреба у чіткому функціональному розмежуванні посад на адміністративні та політичні.

Розробка поняття «механізм входження в політико-управлінську еліту» на основі теоретичних положень, понятійних та словникових етимологічних тлумачень, усталених у політичній науці, надала підстави для авторського визначення цього механізму як процесу або процедури, які регламентують входження особи до виконавчої, законодавчої влади та органів місцевого самоврядування і які побудовані на основі встановлених критеріїв відбору, закріплених нормативними документами.

2. Аналіз перебігу політичного процесу в Україні упродовж періоду незалежності, особливостей формування і функціонування політико-управлінської еліти дає підстави визначити основними механізмами (базовими системами) входження в політико-управлінську еліту вибори та призначення.

Серед механізмів-підсистем, що виступають як субмеханізми політикоутворення еліти, виділено елітарну освіту (включає в себе систему вищих навчальних закладів, де отримали вищу освіту найбільше впливових представників); механізм делегування політичними партіями (приналежність до партії влади), громадськими організаціями (представлені молодіжними громадськими осередками політичних партій та програмами для талановитої молоді в законодавчі органи влади та центральних органах виконавчої влади); механізм делегування бізнес-середовищем (застосування грошових ресурсів, за допомогою яких відбувається зворотній процес або кругообіг «державна позиція ↔ влада ↔ бізнес», де представники бізнесу потрапляють до влади, представники влади тимчасово переходять в бізнес і перебуваючи в одному мережевому колі знаходяться у постійно діючому циклі взаємообміну); «селективний механізм» (просування на провідні позиції «своїх» людей через особисту відданість), який може застосовуватися як до місцевих кандидатів, так й до іноземців; трайбалізм (потрапляння до владних позицій через кланові угруповання на основі земляцької спорідненості); пасіонарне самовисунення (виокремлення із середовища суспільно-політичних та громадських рухів людей з лідерським потенціалом та здатністю до державного управління); близькість до правлячого клану (формування еліти відбувається в закритому внутрішньому середовищі, на управлінські посади призначаються члени сім'ї, близькі родичі та друзі); поповнення з регіональної еліти (територіальний розподіл регіональної еліти за територіальною ознакою та сферою інтересів і найбільша представленість певної групи на національному рівні); «народне делегування» (формування управлінської еліти революційним шляхом у відповідності до вимог Майдану). Встановлено, що на початку української незалежності відбувалося правове унормування критеріїв, на основі яких відбувається так зване «формальне» входження в еліту.

3. Ефективність функціонування політико-управлінської еліти має базуватися на демократизації діяльності представницьких владних органів та виконавчої влади; системі стримувань і противаг між гілками влади; розмежуванні влади та бізнесу; подоланні корупції всередині політичного класу та електоральної корупції.

4. Загальний вплив корпоративних груп на формування політико-управлінської еліти, насамперед її депутатського корпусу, оцінюється як негативний. Співставлення постійного поліпшення формальних показників якісного складу політико-управлінської еліти з постійно кризовим станом України дає підстави до висновку про невідповідність цієї еліти своєму суспільному призначенню насамперед за морально-ціннісним критерієм, що спричинено наявністю у її складі надмірного про шарку так званої псевдоеліти.

У цілому наявні механізми рекрутування до політико-управлінської еліти створюють умови для наповнення еліти як меритократичним про шарком, який зобов'язаний особистим заслугам і тому є менш залежним від так званого патронату, так і людьми, делегованими різними групами за інтересом, і тим самим зобов'язаними ставити інтереси цих груп вище за загальнонаціональні.

5. Загалом політику у відношенні до кадрів, рекрутованих до політико-управлінської еліти, можна вважати такою, що орієнтована на підвищення її фахового рівня. Разом з тим, аналіз нормативно-правової бази дозволяє стверджувати про її недостатню розробленість, а відтак про необхідність прийняття нормативно-правового акту «Про державну кадрову політику в вищих органах влади». Основними положеннями такого акту мають стати чіткі критерії, вимоги і повноваження щодо номенклатурного складу посад, їх структури в органах державної влади України. Потребує удосконалення система кваліфікації кадрів всіх галузей через утвердження пріоритету освіти, створення і вдосконалення системи посад у всіх органах державної влади, структуризація чітко окресленої ієрархії посад та визначення чітких характеристик щодо кожної з них.

Процес формування політико-управлінської еліти в Україні триває і досі. Зміна влади породжує нові суспільні очікування щодо рівня політичного управління країною.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях:

1. Науменко О. М. Механізм входження політико-управлінських еліт в систему Верховної Ради України / О. М. Науменко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2011. – № 1 (51). – С. 200–211.
2. Науменко О. Сучасна українська політико-управлінська еліта в умовах політичної трансформації суспільства / О. Науменко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2011. – № 4 (54). – С. 197–207.

3. Науменко О. М. Якісний склад і система підготовки управлінських кадрів в сучасній Україні / О. М. Науменко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2012. – № 1 (57). – С. 310–319.
 4. Науменко О. М. Український парламент у дзеркалі статистики / О. М. Науменко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2013. – № 1 (63). – С. 376–386.
 5. Науменко О. Теоретичні засади входження в політичну еліту та їх втілення в практику України / О. Науменко // Науковий вісник. Одеський державний економічний університет. – 2013. – № 28 (207). – С. 131–144.
 6. Naumenko O. The recruitment of political-administrative elites of Ukraine in the terms of state independence / O. Naumenko // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences, «East West» Association for Advanced Studies and Higher Education GmbH. Vienna. – 2015, January-February. – no. 1–2. – P. 125–130.
- Праці додатково, які відображають результати дисертаційного дослідження:*
7. Науменко О. Теоретико-методологічні засади проблеми адміністративно-управлінської еліти України / О. Науменко // VI Всеукраїнська науково-практична конференція молодих науковців «Україна в посткризовий період: економічний і політичний аспект» 31 березня 2011 р. / Науковий вісник. Одеський державний економічний університет. – 2011. – № 8 (133). – С. 205–216.
 8. Науменко О. М. Вплив керівної еліти на вектор державного розвитку України / О. М. Науменко // Трибуна – 2012. – № 5–8. – С. 22–23.
 9. Науменко О. М. Меритократія як механізм формування політико-управлінської еліти України / О. М. Науменко // IX Міжнародна науково-практична інтернет-конференція «Сучасна наука ХХІ століття» з 17–19 червня 2013 р. – Київ, 2013. – С. 34–37.

АНОТАЦІЯ

Науменко О.М. Механізми рекрутування у політико-управлінську еліту України в умовах незалежності. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, Київ, 2016.

У дисертації розглянуто і систематизовано механізми входження в політико-управлінську еліту української держави періоду незалежності. Проведено аналіз застосування на практиці двох принципів рекрутування – шляхом призначення і шляхом виборів, а також співставлення процедур, власне механізмів рекрутування індивідів до політико-управлінської еліти, таких як надання елітарної освіти, делегування політичними партіями, громадськими організаціями, бізнес-середовищем, «селективний механізм», трайбалізм, пасіонарне самовисунення, близькість до правлячого клану, поповнення з регіональної еліти, «народне делегування». Розроблено авторське теоретичне розуміння поняття «механізми входження в політико-управлінську еліту» і визначення поняття «політико-

управлінська еліта». Висвітлено критерії кадрового забезпечення державних службовців та визначено систему підготовки управлінських кадрів.

Ключові слова: політико-управлінська еліта, політична еліта, управлінська еліта, механізми входження в політико-управлінську еліту, рекрутування, парламент, уряд, бюрократія, державне управління, управлінські кадри, державна кадрова політика, бізнес-еліта, олігархи.

SUMMARY

Naumenko O.M. The mechanisms of recruitment in political-power elites of Ukraine in the circumstances of state independence. – A manuscript.

The thesis for the candidate degree in political science, within the subfield 23.00.02 – political institutions and processes. – I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of National Academy of Science of Ukraine, Kyiv, 2016.

In the present thesis the process of entering of the political elite of our state is upgraded and systematized. The mechanisms of joining the elite as basic mechanisms and sub-mechanisms are defined by author. The main mechanisms of joining the political-managing elite are elections and appointments. The mechanisms-subsystems as the sub-mechanisms of setting up the elite are: elitarian education, party affiliation, NGO's, business-elite, "selective mechanism", tribalism, passionar self-nomination, enlargement of regional elite, people's delegation. The author had developed the theoretical understanding of the phenomena of the "mechanisms of joining of the political managing elite" and gave the definition to the term "political-managing elite". There shown the criterias of staff provision for government and defined the system of staff preparation.

Key words: political-power elites, political elites, government`s elite, mechanism of entering into political-power elites, recruitment, parliament, cabinet, bureaucracy, public administration, government staff, government`s personnel policy, business elites, oligarchies.

АННОТАЦИЯ

Науменко О.М. Механизмы рекрутирования в политико-управленческую элиту Украины в условиях независимости. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты и процессы. – Институт политических и этнонациональных исследований им. И. Ф. Кураса НАН Украины, Киев, 2016.

В диссертации рассмотрены и систематизированы механизмы входения в политико-управленческую элиту украинского государства периода независимости.

Проведен анализ применения на практике двух принципов рекрутирования – путем назначения и путем выборов, а также сопоставление процедур, собственно механизмов рекрутирования индивидов в политико-управленческую элиту, таких как предоставление элитарного образования, делегирование политическими партиями, общественными организациями, бизнес-средой, «селективный механизм», трайбализм, пассионарное самовывдвижение, близость к правящему клану, пополнение из региональной элиты, «народное делегирование».

Диссертация содержит авторское теоретическое понимание понятия «механизмы вхождения в политико-управленческую элиту» и определение понятия «политико-управленческая элита».

В работе проведен анализ эволюции парламента всех восьми созывов по качественным и количественным показателям и степень их обновления, динамика пребывания на посту премьер-министра Украины, продолжительность пребывания на должности глав Администрации Президента Украины, что показывает нам смену элит исполнительной ветви власти. Проанализирована структура политико-управленческой элиты в исполнительной, законодательной власти на региональном и местном уровнях. Определены функции политико-управленческой элиты и осуществлено их разграничение по политическим и административным должностям.

Освещены критерии кадрового обеспечения государственных служащих и определена система подготовки управленческих кадров. Охарактеризованы взаимовлияние и взаимосвязь бизнес-элиты и власти, а также пути их взаимодействия.

Оценено влияние корпоративных групп на формирование политико-управленческой элиты, прежде всего ее депутатского корпуса. Проанализировано взаимосвязи главных бизнес-групп и их представительство в депутатских фракциях и группах.

Автором было предложено внесения изменений в избирательное законодательство: увеличение возрастного ценза для народных избранников до 25 лет, отмена избирательного барьера, введение двухпалатного парламента с представительством регионов, которые могут улучшить политическое управление и качество политико-управленческой элиты.

Эффективность функционирования политико-управленческой элиты должна основываться на демократизации деятельности представительных органов власти и органов исполнительной власти; системе сдержек и противовесов между ветвями власти; разграничении власти и бизнеса; преодолении коррупции внутри политического класса и электоральной коррупции.

Ключевые слова: политико-управленческая элита, политическая элита, управленческая элита, механизмы вхождения в политико-управленческую элиту, рекрутирование, парламента, правительство, бюрократия, государственное управление, управленческие кадры, государственная кадровая политика, бизнес-элита, олигархи.