

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 7

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні
в контексті європейської інтеграції”,
м. Київ, МАУП, 17 листопада 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2012

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 11 від 21.12.11)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
А. А. Ігнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук, проф.;
О. В. Куроченко, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук, проф.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соціальних наук, проф.;
В. В. Утвенко, канд. іст. наук, доц.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук, проф.;
М. В. Чечетов, д-р наук держ. упр., проф.;
Н. П. Ярош, д-р наук держ. упр.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 7: Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні в контексті
європейської інтеграції”, м. Київ, 17 листоп. 2011 р. / редкол.: А. М. Подо-
ляка (голова) [та ін.]. — 2012. — 382 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної
конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становлен-
ню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у
різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів
і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і су-
спільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

Курчина Т. О.

Державне управління забезпеченням
інформаційної безпеки:
організаційно-правовий аспект 248

Левандовська Н. М.

Удосконалення методів планування
виробництва та реалізації продукції
на підприємстві 252

Маяцька О. Ю.

Соціально-психологічна взаємодія
студента і студентської групи
в аспекті формування стандартів
спільної поведінки 255

Медвідь М. Ф., Ольховик А. А.

Соціальна політика в Україні:
теорія і практика 262

Носуля О. П.

Необхідність упровадження засад
світового досвіду з проблем
організованої злочинності
та корупції в Україні 267

Пилипишин С. С.

Управління фінансами фізичних осіб .. 274

Проценко І. О.

Державний вимір освітньої
парадигми 277

Радзімовська С. Ф.

Європейська інтеграція та суверенітет
національних держав 283

Січкарь О. М.

Аналіз економічного потенціалу
підприємства 286

Стогний Е. М., Крещ А. М.

Трансформація природної
и политической ренти 290

Тимошин Ю. В.

Методологія аналізу державного
управління в класичних і сучасних
державно-правових дослідженнях 293

Третяк О. Л.

Служба безпеки України в системі
державного управління України 300

Чайковська Л. В., Сацевіч В. О.

Міжнародно-правова та економічна
парадигма сучасного ринку
паливно-енергетичних ресурсів 304

Бабак А. К.

Політичний режим та механізм
державного управління в Україні 308

Бурла С. С.

Підвищення соціального захисту
державних службовців як умова
забезпечення їх діяльності 312

Вахній О. В.

Основні напрями державного
регулювання суспільної моралі
в Україні 315

Гулай Л. А.

Гендерний аспект проблеми насильства
над жінками в сім'ях 319

Дубова О. О.

Реформування системи місцевого
самоврядування в умовах
євроінтеграції України 321

Сірик А. О.

Становлення правової держави
в Україні 324

Сурженко М.

Проблеми розподілу владних
повноважень в Україні
в умовах євроінтеграції 327

Черненко Ю. С.

Роль спадщини Іммануїла Канта
для становлення сучасної
української держави 330

Алжум Майсара

Інформаційна діяльність
у сфері державного управління 335

Бушин О. О.

Політична освіта в Україні
в сучасних умовах 338

Костенко А. Ю.

Регіональна політика
в Україні 340

Содель Ю. В.

Виконавча влада і місцеве
самоврядування в умовах становлення
правової держави в Україні 343

Медвідь Ф. М., Кулявець А. В.

Формування владної еліти
в Україні: питання теорії
і практики 346

ФОРМУВАННЯ ВЛАДНОЇ ЕЛІТИ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Становлення і розвиток української державності, вип. 7, с. 346–352

Логіка сучасних політичних процесів, що відбуваються в Україні, а особливо процесів виборчих, невідворотно вимагає з'ясування того кола питань, які пов'язані з функціонуванням політично провідної суспільної верстви. Та й за класичним тлумаченням сутності держави, державно організованим можна назвати те суспільство, яке у своїй соціальній структурі має “особливу групу людей — апарат управління, який виконує різноманітні загальносоціальні функції” і насамперед таку першочергову справу, як здійснення функції правління [9, 182–183]. Починаючи з досліджень Г. Моски та В. Парето, за означеною соціальною верствою закріпилася назва “політична еліта”, яка, за визначенням Г. Моски, є правлячим класом, що виконує всі політичні функції, монополізує владу і користується всіма перевагами, наданими нею.

Дослідження владної політичної еліти особливо актуальне й цінне в Україні, яка переживає перші етапи розвитку власних політичних інститутів державотворення, що супроводжуються зміною політичних цінностей, новими надіями та розчаруваннями громадян України в ними

ж обраній владі. При цьому варто пам'ятати, що в радянському просторі проблема еліти не тільки залишалася на периферії соціогуманітарних досліджень, а й поставала передусім в “негативному” забарвленні — лише як об'єкт наукової критики. Криза соціалістичної ідеї — це розпад соціальної системи, в якій панували її модерністські принципи, цінності та норми.

Феномен політичної еліти як значущого суб'єкта сучасного соціального процесу є об'єктом досліджень ряду вчених, зокрема В. Бебика, С. Вовканича, М. Головатого, В. Каспрука, Б. Кухти, А. Пахарєва та ін., і розглядається ними у різних ракурсах. І це не випадково, тому що успіх соціально-політичних і економічних реформ будь-якого суспільства значною мірою обумовлений професійністю правлячої еліти і безпосередньо залежить від діяльності всіх елітарних груп у суспільстві. З іншого боку, зміни політичної системи суспільства викликають і обумовлюють, у свою чергу, зміни в складі та тенденціях розвитку правлячої еліти.

Використовуючи науковий потенціал зарубіжних авторитетів і методологію дослідження в галузі еліто-

творення, автори, однак, вбачають специфіку цього процесу в нестабільних у соціополітичному відношенні суспільствах, яка характерна практично для всіх країн пострадянського простору, у тому числі й України. Тому при дослідженні перехідних суспільств аналіз стану їх політичних еліт є найважливішим, оскільки функціонування правлячої еліти детерміновано істотними змінами в соціальній структурі, актуалізацією завдань компетентного управління, збільшенням кількості деструктивних явищ, які викликані глибиною соціальної трансформації, у тому числі соціальною напруженістю [1, 121–243].

Політична еліта — це організована група, яка здійснює владу в суспільстві (правляча еліта) або перебуває в опозиції до правлячої верхівки (контреліта). Політична еліта бере участь безпосередньо або опосередковано у прийнятті й організації виконання політичних рішень.

Терміном “еліта” позначають провідні верстви в суспільстві, які здійснюють керівництво у певних сферах суспільного життя. Залежно від того, які функції виконує еліта в суспільстві, її поділяють на економічну, духовно-інтелектуальну, політичну. На основі позиційного підходу до політичної еліти ми включатимемо осіб, які обіймають посади, що передбачають прийняття рішень загальнодержавного значення, а саме президент та його найближче оточення, депутати Верховної Ради, члени уряду та ін. [4, 301–306].

Процес формування, “виращування” політичної еліти є першочерговим завданням для держави, а

особливо для посткомуністичних держав. Він є тривалим, навіть за сприятливих умов налічує багато десятиліть. Радикальні (і політичні, і економічні) зміни останніх років у нашій державі, які багато політологів називають революційними, неминуче вимагають зміни політичної еліти. Процес трансформації еліт у політичній науці розкривають через такі поняття, як “рекрутування”, “репродукція”, “циркуляція”, “заміна складу еліт”, оскільки ці поняття доволі часто вживаються у вітчизняній політичній науці і практиці, але робиться це не завжди професійно, звернемося до аналізу цих понять [3, 337–346].

Ще В. Парето сформулював теорію кругообігу (циркуляції) еліт, яка, на його думку, пояснює соціальну динаміку. Необхідність поділу суспільства на керуючу еліту і керовані маси він виводив із нерівності індивідуальних можливостей людей. Соціальна система прагне до рівноваги, і з плином часу, при виході її з такого стану, повертається до рівноваги. Цей процес утворює соціальний цикл, перебіг якого залежить передусім від циркуляції еліт.

Згідно з теорією Парето існують два головних типи еліт, які послідовно змінюють один одного. Перший тип — “леви”, для яких характерні крайній консерватизм та грубі “силові” методи правління. Другий тип — “лиси”, майстри демагогії, політичних комбінацій. Стабільна політична система характеризується перевагою еліти “левів” над елітою “лисів”. Навпаки, нестійка політична система вимагає від еліти прагматично мислячих енергійних політиків, нова-

торів, комбінаторів. Зупинка циркуляції приводить до виродження правлячої еліти, до революційної зміни системи та виділення нової еліти з переважанням в ній “лісів”, які з часом перероджуються у “левів”, прихильників жорсткого правління та деспотизму.

Парето поділяв еліту на правлячу і неправлячу (контреліту). Революція, на його думку, лише боротьба зі зміною правлячої еліти на потенційну еліту, яка, правда, маскується тим, що говорить нібито від імені народу. Отже, революція — це не більше, ніж зміна еліт: стара еліта, яка є при владі, не здатна до ефективного управління, тому в суспільстві формується нова потенційна еліта, якій, щоб утвердитись як правлячій, необхідна підтримка мас, які незадоволені старим суспільно-політичним устроєм.

Г. Моска стверджував, що циркуляція еліти є основою здоров'я суспільства тільки за умов переваги стабілізаційної консервативної тенденції, збереження доступного оновлення еліти за рахунок кращих видів із мас [2, 50–62].

Заміна еліти означає повалення попередньої еліти і прихід до влади контреліти, що, як правило, є наслідком революційних перетворень.

Трансформація еліти включає в себе не тільки прихід до влади контреліти, а й вагомий перетворення всередині самої правлячої еліти, зокрема, домінування нового угруповання всередині правлячої еліти чи навіть прихід до влади вищого прошарку іншої соціальної групи. Трансформація еліти пов'язана із різкими змінами її ідеології і політичного курсу, змінами методів рекрутування еліти; іно-

ді відбувається допуск в еліту представників контреліти.

Елітистська традиція в соціально-політичній думці — одна з найстаріших, тому природно займає гідне місце в класичній спадщині політології. Нині ідеї елітизму одержують нові імпульси, привертають нових прихильників. Як слушно зазначає В. Танчер: “З їх допомогою намагаються знаходити способи нейтралізації негативних наслідків кризових проявів перехідного періоду, в якому знаходиться й Україна”. “Вони стають відповідальними за стан речей, персоніфікованим втіленням раніше безликої інституціоналізованості влади, яка викликає невдоволення громадян” [6, 6].

Стосунки між елітами — це уособлення прихованої боротьби за владу, з нею пов'язують головні історичні події нашого часу (державні перевороти, боротьбу за ринки, нафтові кризи тощо) [8]. Разом із тим, однією з особливостей аналізу дослідження владної еліти є те, що попри довготривале осмислення дослідниками її сутності, сумнівною на сьогодні залишається однозначність в його трактуванні, насамперед в теоретичній площині. Йі це незважаючи на те, що в сучасній політичній науці термін “еліта” став загальноприйнятою категорією.

Нині в різних колах, як наукових, так і ненаукових, говорять про політичну еліту, де-факто зараховують до неї всіх вищих державних чиновників, членів парламенту та лідерів політичних угруповань. Більше того, поряд з поняттям “політична еліта” у політичній науці активно використовують дефініції “політичний клас” —

сукупність осіб, професійно задіяних у сфері політики, та “правлячий клас” — вища суспільна група в системі соціальної ієрархії, з якої рекрутуються представники політичного класу.

В Україні, скажімо, за умов первісного нагромадження капіталу вузьким колом осіб, часто тісно пов'язаних із колами старої партійної номенклатури, образ “влади” в суспільній свідомості поєднується не зі словом “еліта”, а зі словом “мафія”.

Політичній еліті України варто віддати належне, адже за 20 років незалежності Українська держава відбулася в усіх формальних вимірах: незалежність, суверенітет і недоторканність кордонів України визнані світовою спільнотою; країна стала рівноправним членом багатьох міжнародних об'єднань та організацій, укладено угоди про співробітництво з ЄС і НАТО. Вдалося врегулювати конфліктні ситуації, що виникали навколо питань статусу Криму, проблеми Чорноморського флоту РФ, набуття Україною без'ядерного статусу.

Конституція України проголосила нашу державу правовою, соціальною, демократичною. Є здобутки в трансформації економіки та впровадженні її ринкових засад: завершується процес приватизації, створено клас великих власників, закладені основи середнього та малого підприємництва, формується ринкова інфраструктура в банківській, фінансовій та інших сферах економіки, впроваджена і протягом останніх років є стабільною національна валюта [5, 71–137].

Політичні еліти після проголошення незалежності не змогли знай-

ти консенсусу щодо шляхів досягнення стратегічної мети. Націонал-патріотично налаштована еліта в переважній більшості не мала досвіду державного управління і зрештою зосередилася на ствердженні формальних ознак державності, у тому числі топоніміки. Головним її гаслом було: “Спочатку побудуємо незалежну Україну, а потім — займемося економікою, демократією, правами людини”.

Час був втрачений переважно на боротьбу різних політичних сил за владу, яка диктувалася переважно економічними інтересами та точилася навколо питання про те, яка група політичної еліти контролюватиме доступ до розподілу економічних і фінансових ресурсів країни і здійснюватиме приватизацію національного надбання.

В Україні не відбулася зміна “критичної маси” політичної еліти. Серед осіб, які протягом 1991–2003 рр. призначалися на найвпливовіші посади в системі влади (прем'єр, віце-прем'єр, секретар Ради національної безпеки і оборони, глава Адміністрації Президента), вихідці з партійної, радянської, господарської і комсомольської номенклатури радянських часів становлять 73 %, а серед осіб, які з 1995 р. займали (або займають) посади голів обласних державних адміністрацій — майже 80 %. Що стосується її бюрократичної складової, то, за даними Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД), 52 % та 46 % керівного складу місцевих і центральних органів влади України, відповідно, перебували на державній службі ще за радянських часів.

Ті самі дані НІСД свідчать — дві третини української еліти (у тому

числі політичної) становлять особи, старші 50-ти років. Майже 87 % походять із сільської місцевості або невеликих міст, що за укладом життя мало відрізняються від сіл. Будучи вихідцями із сіл і невеликих міст, еліта є носієм традиційної культури, яка, поряд із позитивними для сучасного урбанізованого суспільства рисами, містить і трайбалізм — “схильність до культурної і суспільно-політичної плеємінної відокремленості”, тобто містечковості, клановості та кумівства. Ця еліта потребує компенсації суспільного невизнання (і власних комплексів) через набуття зовнішніх, формальних ознак елітарності: відзнак, нагород, наукових ступенів і звань, купівлю “шляхетних” титулів. Ознакою респектабельності сучасної політичної еліти стала також її показова релігійність, яка не призводить до піднесення моралі.

Ще однією складовою політичної еліти України стали представники “нової буржуазії”. Для неї українська державність була винятково бізнес-проект, можливістю участі у приватизації національного надбання, про патріотизм не йшлося. Відчутним був у формуванні нової еліти і кримінальний чинник.

У результаті склалася “гримуча суміш”, симбіоз двох моралей: старої, компартійної, з її принципом схиляння перед вищими і зневагою до нижчих, та авантюрної моралі “нової буржуазії” з її зневагою до закону.

Така політична еліта виявила себе надзвичайно ефективною у досягненні власної мети. Про це виразно свідчить реалізований в Україні механізм приватизації. За експертними оцінками, за приватизаційні серти-

фікати було продано 47 % великих і середніх підприємств, власниками яких на папері стали 18 млн громадян. Вартість одного сертифікату коливалася в межах 2–10 дол. Реально сьогодні підприємства належать невеликій купці олігархів. Тобто майже половина промислового потенціалу 50-мільйонної європейської країни, що створювався протягом життя кількох поколінь, був через посередників проданий “своїм людям” за вартість одного, правда великого, літака (до 180 млн дол.).

Нова еліта відмінно виробляє стратегію для власного бізнесу, про що свідчить розрив у доходах невеликої групи наближених до влади олігархів, яка контролює найприбутковіші підприємства, і більшості громадян. За офіційними даними, співвідношення рівнів добробуту 10 % найбагатших і 10 % найменш забезпечених громадян становить 7,1, тоді як прийнятним з точки зору суспільної стабільності є розрив у 2,5 рази менший.

Своєю поведінкою — проголошуючи високоморальні цінності й водночас їх порушуючи — правляча політична еліта України розбещує суспільство, що призводить до корозії моральних цінностей. Люди, особливо молоді, починають думати, що “елітарних” позицій в суспільстві можна досягти не обмежуючи себе нормами моралі. За даними опитувань, вже зараз 11 % молоді визнають, що на них норми моралі не поширюються, 21 % — ігнорують закон, 25 % — вважають, що рівень і якість освіти в житті не має значення, головне — мати багатих батьків, родичів чи “своїх людей” у владі або

комерційних структурах. Отже, серед молоді існує стійка тенденція до зниження морального порогу, і якщо вона збережеться, то жити в аморальній державі — може стати нормою.

Причина суспільної неефективності сучасної української політичної еліти — не у відсутності знань і вмінь, а в тому, що вона не має потреби брати до уваги інтереси суспільства. Така потреба може диктуватися або моральними засадами еліти, або механізмами її політичної відповідальності, або тиском громадянського суспільства. Мораль колишньої номенклатури та нової буржуазії такої чесноти, як служіння суспільству, не передбачає, а двох останніх чинників в Україні поки що немає.

Політична еліта, яка представляє інтереси фінансово-промислових груп, насамперед крупних, поставлена перед питанням: як гарантувати недоторканність бізнесу і власності від переділу і надмірного втручання влади? Частина бізнес-еліти розуміє переваги правових гарантій над силовими і готова “грати за правилами”, а частина політичної еліти — готова встановити ці правила.

Спостерігається також, хоч і слабка, але постійна тенденція до омолодження політичної еліти. До неї поступово інтегрується молодь, яка здобула освіту за кордоном, поділяє демократичні цінності, готова і здатна сприяти їх утвердженню в Україні.

Водночас влада все менше гарантує досягнення винятково власних цілей політичної еліти. Про це свідчить та обставина, що правлячій еліті доводиться чималих (у тому числі фінансових) зусиль докладати для забезпечення потрібних результатів

виборів — і одного разу може з’ясуватися, що результати не варті понесених витрат. Окремі представники політичної еліти, як правлячої, так і опозиційної, починають розуміти, що перегравати опонента у певному сенсі вигідніше не за рахунок підкупу колег і електорату та купівлі “брудних технологій”, а за рахунок підвищення добробуту громадян.

Еволюції влади у напрямі врахування суспільних інтересів сприяє, хоча й повільна, але все ж існуюча активізація опозиційних сил, діяльності неурядових організацій, незалежних та опозиційних ЗМІ [7, 327–398].

Отже, формування владної еліти в Україні, як і в інших пострадянських державах, проходить складно і неоднозначно. Позитивним є те, що нова українська еліта починає усвідомлювати національні інтереси держави, відрізняти їх від власних і поступово напрацьовувати стратегію національного розвитку.

Література

1. *Лысюк А. И.* Социокультурная детерминация политического лидерства: содержание, способы, эволюция. — Черновцы: Букрек, 2008. — 384 с.
2. *Мандзій Л. С., Дацаківська О. Ю.* Політична еліта: історія та теорія: Навч. посіб. — Л.: Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2009. — 365 с.
3. *Медвідь Ф. М.* Виховання української еліти системою національної освіти в умовах консолідації сучасної української нації // Еліти і цивілізаційні процеси формування націй. — К., ТОВ УВПК “Екс об”, 2006. — Т. 2 — С. 337–346.
4. *Медвідь Ф. М.* Діяльність політичних еліт і лідерів у реформуванні по-

- літичної системи України в умовах становлення стратегії національної безпеки // Наукові записки / Редакол.: Ю. А. Левенець (голова) та ін. Вип. 36: Курасівські читання — 2007. — К.: Знання України, 2007. — С. 300–306.
5. *Модернізація України — наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* — К., 2011. — 432 с.
6. *Танчер В.* Ідеї елітизму в контексті демократичної трансформації суспільства / В. Танчер, О. Кучеренко // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. — 1998. — № 3. — С. 5–16.
7. *Україна у 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. А. В. Єрмолаєва.* — К.: НІСД, 2010. — 528 с.
8. *Формування нової політичної еліти на виборах 2006 року: роль політичних партій та виборчих списків // Матеріали круглого столу, проведеного за ініціативою Ін-ту політики спільно з Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні.* — К., 2005. — 15 с.
9. *Якубовський О. Г.* Еліта політична // Політол. енцикл. словник. — К.: Генеза, 2004. — С. 182–183.