

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

РАДЧЕНКО АНДРІЙ ПЕТРОВИЧ

УДК 35.087-044.337-043.86(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**РОЗВИТОК ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ
В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ А. П. Радченко

Науковий керівник: **Буканов Григорій Миколайович**, доктор наук з державного управління, доцент

Запоріжжя – 2021

АНОТАЦІЯ

Радченко А. П. Розвиток політико-управлінської еліти в умовах адміністративної реформи в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – «Публічне управління і адміністрування». – Класичний приватний університет, Запоріжжя; Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2021.

У першому розділі «Теоретико-методологічні аспекти дослідження політико-управлінської еліти в умовах постіндустріального суспільства» розглянуто еліту як протоелітну групу глибинної держави, що концентрує та використовує ресурси й можливості держави та суспільства для задоволення власних потреб, будує відносини на патрон-клієнтських засадах і для якої характерні популізм, дисфункціональність.

Взаємозв'язок формальних і неформальних інститутів функціонування політичної еліти дає змогу оцінити ефективність її діяльності й особливості розвитку, проаналізувати систему її формування, що є складною та включає такі елементи:

а) механізми рекрутування, які мають інституційні особливості укомплектування складу політичної еліти через успадкування, кровну спорідненість, володіння власністю, професійну компетентність, рівень освіти, партійну приналежність, особисту відданість та вислугу років;

б) канали рекрутування, які являють собою шляхи просування вгору у владній ієрархії. Обидва елементи не можуть бути в статичному положенні, вони завжди перебувають у динаміці й здатні змінюватися.

Механізми й канали рекрутування еліти динамічні. Така особливість безпосередньо впливає на структуру еліти, її діяльність, а також на характер політично-управлінської системи загалом.

Поєднання різних видів еліти (політичної, адміністративної, економічної) є небезпечним. У таких випадках центром влади стає адміністративний ресурс, що неминуче призводить до посилення впливу неформальних інститутів на процес формування еліти.

Визначено етапи формування та характеристики української політичної еліти.

Перший етап – період Київського та Галицько-Волинського князівств з їх подальшим включенням до складу сусідніх держав (приблизно X–XVI ст.).

Другий етап охоплює державницьке утворення, сформоване після національно-визвольної війни Б. Хмельницьким (XVII–XVIII ст.).

Третій етап – імперіалістичний/постімперіалістичний період – приєднання українських земель до Російської та Австро-Угорської імперій.

Четвертий етап – утвердження на землях України радянської влади, що призвело до необхідності сформувати політико-управлінський прошарок, просякнутий марксистсько-ленінською ідеологією.

Ці етапи сформували характерні риси сучасної політичної еліти України.

У другому розділі «Адміністративна реформа в Україні: державно-управлінський аналіз» наголошено на тому, що реформування державного управління відіграє важливу роль у регулюванні переходу від командної економіки до ринкової, що відбувся в багатьох постсоціалістичних країнах протягом останніх кількох десятиліть після розпаду державного управління Радянського Союзу. Виявилось, що значного соціально-економічного прогресу досягли ті країни, які зуміли зробити свій державний сектор більш чутливим до стратегічних потреб суспільства.

Децентралізація, передача влади від центру до нижчих рівнів влади, означала б вертикальний перерозподіл влади. Однак простої передачі потужності недостатньо для того, щоб отримати вищу ефективність державного управління; сам національний уряд має бути переформатований. Україні необхідно було терміново реформувати застарілий чотирирівневий адміністративно-територіальний устрій, успадкований з радянського

минулого. До теперішнього часу всі спроби втілити в життя адміністративно-територіальну реформу були невдалими й не виходили за межі опрацювання концепцій, які були досить суперечливими за своєю природою.

Дослідження виявило такі проблеми реалізації адміністративно-територіальної реформи:

- відсутність ефективної законодавчої бази адміністративно-територіальної реформи;

- суспільне незадоволення примусовим характером укрупнення адміністративно-територіальних одиниць;

- посилення етнополітичного конфлікту, який може виникнути в результаті укрупнення національних меншин українськими етнічними територіями;

- конфлікти по лінії «центр – райони», які виникають у результаті збільшення районних ланок, більших за площею, кількістю населення та потенціалом для розвитку, що може стати засобом вирішення конфліктів з державними органами влади;

- відсутність функціональної підготовленості адміністративно-територіальної реформи та проблеми матеріального забезпечення нових районних ланок.

Для запобігання виникненню потенційних ризиків запровадження адміністративно-територіальної реформи політико-управлінській еліті доцільно:

- створити систему моніторингу ефективності нового адміністративно-територіального управління, що дасть змогу з'ясувати основні недоліки, допущені при визначенні меж окремих районів і підготувати їх оновлений варіант з метою можливого коригування меж адміністративно-територіальних одиниць;

- удосконалити нормативно-правову базу щодо адміністративно-територіального устрою шляхом визначення в законодавстві основних принципів побудови адміністративно-територіального управління,

категорій адміністративно-територіальних одиниць, порядку зміни їхнього статусу та меж (включаючи використання процедур прямої демократії), категорій населених пунктів та оновлених критеріїв зарахування до них;

- посилити механізми запобігання порушенню принципу законності в діяльності органів місцевого самоврядування;

- розробити новий Закон України «Про місцеве самоврядування», у якому чітко прописати повноваження органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального управління;

- посилити участь громадськості у вирішенні питань щодо змін у територіальному устрої шляхом проведення місцевих референдумів.

У третьому розділі «Політико-управлінська еліта в умовах адміністративної реформи в Україні» встановлено, що структура та штат центрального уряду відрізняються від країни до країни. У деяких країнах усі службовці центрального уряду є державними службовцями; в інших адміністративний допоміжний персонал є державними службовцями, або лише той, хто виконує оперативні завдання. Однак в інших країнах ця сама організація включає державних службовців, а також працівників із трудовим договором. Деякі уряди призначають невелику групу державних службовців на вищу державну службу (ВДС). Цю елітну групу вважають ядром державної служби, що розташоване дуже близько до виконавчої влади й утворює прошарок між політиками та державною службою в цілому. Таким чином, систему вищої державної служби (ВДС) стали запроваджувати приблизно через десятиліття після початку перехідного періоду в країнах Центральної та Східної Європи.

У Словаччині та Угорщині мета вищої державної служби ніколи не була чітко визначена. У Словаччині існує потреба у фахівцях зі спеціальними навичками, які є рідкістю та яких важко знайти на ринку праці. Деякі ознаки вказують на те, що це могло бути також в Угорщині, принаймні

частково. Однак ніколи не було з'ясовано, який саме тип компетенції необхідний; як її можна набути та зберегти для уряду, що саме потрібно зробити для досягнення цих цілей. «Посада вищої важливості», яка нагадує вищу державну службу, означає, що керівник міністерства вирішує, які саме компетенції потрібні й хто саме може відповідати цим потребам, призначає особу (усе це робить на свій розсуд) і забезпечує їй/йому високу заробітну плату.

В Угорщині призначення робив прем'єр-міністр. Ні матеріальні очікування, ні процесуальні правила із цього приводу не були встановлені. Тож в обох випадках виникають підозри у фаворитизмі та патронажі замість раціонального кадрового рішення.

Водночас в Естонії процес розпочався з вирішення питання про те, які компетенції потрібні для вищої державної служби, на яких посадах, а потім – як ці компетенції можуть бути забезпечені. Більшість ресурсів було використано для того, щоб відповісти на ці питання, перш ніж запровадити певну офіційну домовленість. Навчання та розвиток залишалися найважливішою діяльністю підрозділу, відповідального за роботу системи вищої державної служби, з координацією на центральному рівні.

Моніторинг діяльності еліти як політико-управлінського інституту в розрізі реалізації нею адмінреформи являє собою науково-дослідний спосіб оцінювання проблем реформи шляхом збору необхідної інформації, аналізу, діагностики, а також узагальнення та оброблення зібраного матеріалу. Це поняття, враховуючи тему дисертації, потрібно розглядати з позиції об'єкта та функціонального призначення моніторингу як способу дослідження. Таким чином, моніторинг еліти спрямований на аналіз соціально-політичної й управлінської діяльності еліти щодо адмінреформи в Україні.

Управляти реалізацією адміністративно-територіальної реформи такими інструментами буде важче, ніж керувати програмами. Керуючи

програмами розвитку за рамками бюрократії, влада не може спиратися на повноваження. У такому разі держслужбовці повинні застосовувати інші інструменти (контракти, переговори, компроміси й різні види стимулів, інші економічні, соціально-психологічні та моральні інструменти). Однак, використання таких інструментів потребує особливих навичок державних службовців, якими вони на практиці не володіють. І це спричиняє нереалізацію програм.

Для моделі мінімізованого розвитку характерні невисокі темпи реалізації адміністративно-територіальної реформи за всіма напрямками внаслідок обмеженості ресурсів і несприятливого соціально-економічного та політичного середовища. Ряд областей України при цьому обирають найбільш пріоритетні напрями реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Моделі пріоритетного розвитку властивий високий рівень розвитку визначених політичною елітою напрямів адміністративно-територіальної реформи, який контрастує з рівнем реалізації заходів за іншими напрямками. У результаті еліта не може претендувати на високу реалізацію реформи, і визначальним є один напрям реалізації реформи. Політична еліта має поліпшити чинники середовища й збільшити темпи реформування в усіх напрямках адміністративно-територіальної реформи.

За моделлю послідовного розвитку відбувається комплексний розвиток реформи, рівномірно проводять основні заходи. В умовах сприятливого соціально-економічного та політичного середовища й достатньої кількості ресурсів дії політико-управлінської еліти в реалізації адміністративно-територіальної реформи є достатньо ефективними.

Для моделі пріоритетного розвитку характерні розробка й реалізація певних напрямів реформи, де представники еліти посідають лідерські позиції. Ця модель передбачає розробку

комплексних програм реформування, тим більше що ресурсна база цих суб'єктів достатня.

Моделі послідовного розвитку властивий високий рівень комплексного реформування. Представники еліти найбільш ефективно використовують ресурси, і всі заходи реалізуються планомірно.

За моделлю мінімізованого розвитку має місце низький рівень реалізації адміністративної реформи. Це пояснюється, по-перше, слабкою фінансовою забезпеченістю; по-друге, несприятливою соціально-політичною ситуацією та відсутністю консенсусу серед представників еліти.

Ключові слова: еліта, політико-управлінська еліта, політична еліта, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, реформування державного управління, соціальний моніторинг.

ANNOTATION

Radchenko A. P. Development of the political management elite in the context of administrative reform in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Degree of Doctor of Philosophy in Public Management and Administration, specialty 281 – «Public Management and administration». – Classic Private University, Zaporizhia; Classic Private University, Zaporizhzhia, 2021.

In the first section «Theoretical and methodological aspects of the study of political and managerial elite in a post-industrial society» the elite is seen as a proto-elite group of deep state, concentrating and using resources and capabilities of the state and society to meet their own needs. populism, dysfunction.

The relationship between formal and informal institutions of the political elite allows us to assess the effectiveness of its activities, the peculiarities of development, to analyze the system of formation. Elite formation is a complex system consisting of the following elements:

a) recruitment mechanisms, which are characterized by institutional features of the political elite through inheritance, blood relationship, property ownership, professional competence, education, party affiliation, personal devotion and seniority;

b) recruitment channels, which are ways to move up in the hierarchy of power.

Both elements cannot be in a static position, they are always in dynamics and are able to change. The mechanisms and channels of recruitment of the elite are dynamic. This feature directly affects the structure of the elite, its division, as well as the nature of the political and managerial system as a whole.

The combination of different types of elites (political, administrative, economic) is dangerous. In such cases, the center of power becomes the administrative resource, which inevitably leads to increased influence of informal institutions on the process of elite formation.

The stages of formation and characteristics of the Ukrainian political elite are determined.

The first stage is the period of the Kyiv and Halych-Volyn principalities, with their further inclusion in the neighboring states (approximately X–XVI centuries).

The second stage includes the state formation formed after the national liberation war by B. Khmelnytsky (XVII–XVIII centuries).

The third stage of the imperialist / post-imperialist period is the annexation of Ukrainian lands to the Russian and Austro-Hungarian empires.

The fourth stage was the establishment of Soviet power in the lands of Ukraine, which led to the need to form a political and administrative stratum imbued with Marxist-Leninist ideology.

The above stages formed the characteristic features of the modern political elite of Ukraine.

The second section, «Administrative Reform in Ukraine: Public Administration Analysis», emphasizes that public administration reform has played an important role in regulating the transition from a command to a market economy in many post-socialist countries in the decades following the collapse of Soviet governance. It turned out that those countries have made significant socio-economic progress, which have managed to make their public sector more sensitive to the strategic needs of society.

Decentralization, the transfer of power from the center to the lower levels of government, would mean a vertical redistribution of power. However, a simple transfer of power is not enough to obtain higher efficiency of public administration; the national government itself must be reformatted. Ukraine urgently needed to reform the outdated four-tier administrative-territorial system inherited from the Soviet past. To date, all attempts to implement administrative-territorial reform have been unsuccessful and have not gone beyond the development of concepts that were quite contradictory in nature.

The study revealed the following problems in the implementation of administrative-territorial reform:

- lack of an effective legal framework for administrative-territorial reform;

- public dissatisfaction with the coercive nature of the consolidation of administrative-territorial units;
- intensification of ethno-political conflict, which may arise as a result of the consolidation of national minorities by Ukrainian ethnic territories;
- center-to-district conflicts that arise as a result of an increase in areas larger in size, population and development potential, which can be a means of resolving conflicts with public authorities;
- lack of functional readiness of administrative-territorial reform and problems of material support of new district units.

To mitigate the potential risks of introducing administrative-territorial reform, the political and managerial elite should:

- create a system for monitoring the effectiveness of the new ATU, which will identify the main shortcomings in determining the boundaries of individual districts and prepare an updated version, in order to possibly adjust the boundaries of administrative-territorial units;
- improve the legal framework for administrative-territorial organization by defining in the legislation the basic principles of ATU construction, categories of administrative-territorial units, the procedure for changing their status and boundaries (including the use of direct democracy procedures), categories of settlements and updated criteria;
- strengthen mechanisms to prevent violations of the principle of legality in the activities of local self-government;
- develop a new Law of Ukraine «On Local Self-Government» which clearly prescribes the powers of local self-government at various levels of ATU;
- strengthen public participation in resolving issues related to changes in territorial organization through local referendums.

The third section, «Political and Administrative Elites in the Conditions of Administrative Reform in Ukraine», emphasizes that the structure and staff of the central government differ from country to country. In some countries, all central government officials are civil servants; in others, administrative support staff are

civil servants, or only those who perform operational tasks are civil servants. However, in other countries, the same organization includes civil servants as well as employees with an employment contract. Some governments appoint a very small group of civil servants to the senior civil service (SBS). This elite group is considered the core of the civil service, located very close to the executive branch, forming a layer between politicians and the civil service as a whole. Thus, the introduction of the system of higher civil service (SBS) appeared about a decade after the beginning of the transition period in the CEE countries.

In Slovakia and Hungary, the purpose of the GVA has never been clearly defined. In Slovakia, there is a need for special skills that are rare and difficult to find in the labor market. Some indications are that this may also have been the case in Hungary, at least in part. However, it has never been clarified what type of competence is required; how they can be obtained and saved for the government and what exactly needs to be done to achieve these goals. A «senior position» that resembles the GDS and that prevailed means that the head of the ministry decides what competencies are needed and who can meet those needs, appoints that person (all at his/her own discretion) and provides him / her exclusively high wages.

In Hungary, the appointment was made by the Prime Minister. Neither substantive expectations nor procedural rules have been established in this regard. Therefore, in both cases, it raises suspicions of favoritism and patronage, instead of a rational personnel decision. On the other hand, in Estonia, the process began with addressing the question of what competencies are needed in the SSC, in which positions, and then how these competencies can be provided. Most of the resources were used to answer these questions before implementing any formal arrangement. At the same time, training and development remained the most important activity of the unit responsible for the operation of the VDS system and is coordinated at the central level.

Monitoring the activities of the elite as a political and administrative institution in terms of its implementation of administrative reform is a research method of assessing the problems of reform by collecting the necessary information,

analysis, diagnosis, and generalization and processing of the collected material. Given the topic of our study, this concept should be considered from the standpoint of the object of study and from the standpoint of the functional purpose of monitoring as a method of research. Thus, the monitoring of the elite is aimed at analyzing the socio-political and managerial activities of the elite in the implementation of administrative reform in Ukraine.

Managing the implementation of administrative-territorial reform with such tools will be more difficult than managing programs. Managing development programs outside the bureaucracy makes it impossible for the government to rely on authority. In this case, civil servants must use other tools (contracts, negotiations, compromises and various types of incentives and other economic, socio-psychological and moral tools). However, the use of such tools requires special skills of civil servants, which they do not have in practice. And this leads to consequences that lead to non-implementation of programs.

The model of minimized development is characterized by low rates of implementation of administrative-territorial reform in all areas, within which the implementation of the reform is minimized due to limited resources and unfavorable socio-economic and political environment. At the same time, a number of regions of Ukraine choose the most priority areas for the implementation of administrative-territorial reform.

The model of priority development is characterized by a high level of development of certain, priority for the political elite areas of administrative-territorial reform, which contrasts with the level of implementation of measures in other areas. As a result, the elite cannot claim high implementation of the reform, and one direction of the reform is decisive.

The political elite must improve environmental factors and increase the pace of reform in all areas of administrative-territorial reform.

The model of consistent development is characterized by the comprehensive development of the reform, the uniformity of the main activities. In a favorable socio-economic and political environment and sufficient resources, the actions of

the political and managerial elite in the implementation of administrative-territorial reform are quite effective.

The model of priority development is characterized by the development and implementation of certain areas of reform, where the elite occupy a leading position. This model involves the development of comprehensive reform programs. Especially since the resource database of entities is sufficient.

The model of consistent development is characterized by a high level of comprehensive reform. Representatives of the elite use resources most efficiently, and all measures are implemented systematically.

The model of minimized development is characterized by a low level of implementation of administrative reform. This is due, firstly, to weak financial security, and secondly, the unfavorable socio-political situation and lack of consensus among the elite.

Key words: elite, political-administrative elite, political elite, administrative-territorial reform, decentralization, public administration reform, social monitoring.

СПИСОК ПРАЦЬ ЗДОБУВАЧА

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Радченко А. П. Концептуалізація поняття політико-управлінська еліта в умовах трансформації системи державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1443> (дата звернення: 10.01.2019).
2. Радченко А. П. Методологія дослідження політико-управлінської еліти: державно-управлінські аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1652> (дата звернення: 16.12.2019).
3. Радченко А. П. Реформування державного управління в Україні: основні проблеми та стратегії. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2021. № 2. С. 221–226.
4. Радченко А. П. Адміністративно-територіальний поділ: управлінсько-історичний аналіз (на прикладі країн Європи). *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 1 (37). Vol. 2. С. 297–303.
5. Радченко А. П. Радченко А.П. Реформування державного управління: закордонний досвід. *Актуальні питання у сфері державного управління*. 2021. Вип.21. С. 137-143.
6. Radchenko A., Petrova M., Koval V., Teravicharova M., Zerkal A., Bondarchuk N. The interaction between the human resources motivation and the commitment to the organization. *Journal of Security and Sustainability*. 2020. Vol. 9 (March). № 3. P. 897–907. (Scopus)

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

7. Радченко А. П. Адміністративна реформа в Україні як конструкт адміністративної політики. *Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 25–26 грудня 2020 р. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2020. С. 165–167.

8. Радченко А. П. Основні передумови формування державно-управлінських кадрів (політико-управлінської еліти) в Україні. *Наука і вища освіта* : тези доповідей XXIX Міжнар. наук. конф. студентів і молодих учених, м. Запоріжжя, 11 листопада 2020 р. / Класичний приватний університет. Запоріжжя : КПУ, 2020. С. 178–179.

9. Радченко А. П. Функції політико-управлінської еліти та інклюзивний розвиток регіону. *Наука і вища освіта* : тези доповідей XXVIII Міжнар. наук. конф. студентів і молодих учених, м. Запоріжжя, 13 листопада 2019 р. / Класичний приватний університет. Запоріжжя : КПУ, 2019. С. 149–150.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	18
ВСТУП.....	20
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В УМОВАХ ПОСТІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА 27	
1.1. Політико-управлінська еліта: класичні та сучасні дослідження.....	27
1.2. Формування інституту політико-управлінської еліти.....	58
1.3. Генеза та функції політико-управлінської еліти в Україні.....	67
Висновки до розділу 1	84
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АНАЛІЗ	88
2.1. Реформування державного управління як важлива складова реалізації адміністративної реформи.....	88
2.2. Децентралізація як базис адміністративно-територіальної реформи в Україні	114
2.3. Стан реалізації адміністративної реформи як показник розвитку політико-управлінської еліти.....	130
Висновки до розділу 2	139
РОЗДІЛ 3. ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКА ЕЛІТА В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....	143
3.1. Інститут політико-управлінської еліти європейських країн як механізм оптимізації державного управління.....	143
3.2. Система моніторингу діяльності політико-управлінської еліти щодо реалізації адміністративної реформи	163
3.3. Моделі реалізації політико-управлінською елітою адміністративної реформи в Україні.....	175
Висновки до розділу 3	192
ВИСНОВКИ.....	198
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	205
ДОДАТКИ.....	227

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АТУ – адміністративно-територіальний устрій

ВВ – виконавча влада

ВВП – внутрішній валовий податок

ВРУ – Верховна Рада України

ВДС – вища державна служба

ДА – державна адміністрація

ДС – державна служба

ЄС – Європейський Союз

ЗМІ – засоби масової інформації

ЗС – Збройні Сили

ІТ – інформаційні технології

КМУ – Кабінет Міністрів України

КУ – Конституція України

КРІ – ключовий показник ефективності

МОВ – місцеві органи влади

МОВВ – місцеві органи виконавчої влади

МС – місцеве самоврядування

ОВ – органи влади

ОВВ – органи виконавчої влади

ОВС – органи виконавчих служб

ОДВ – органи державної влади

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ТГ – територіальні громади

УДС – Управління державної служби

УНР – Українська Народна Республіка

УЦР – Українська Центральна Рада

ФОП – фізична особа – підприємець

ФПУ – функція повного управління

ЦВК – Центральна виборча комісія

ЦДС – Центр державної служби

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ЦПДВДС – Центр передового досвіду для вищих державних службовців

ЦСЄ – Центральна та Східна Європа

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Актуальність цього дослідження зумовлена тим, що адміністративна реформа є одним із нагальних питань, яке потребує вирішення в Україні, оскільки розвиток владних інститутів перебуває в тісному зв'язку з удосконаленням державного управління. Для того, щоб перетворення в усіх сферах суспільного життя країни були ефективними, державна влада має діяти злагоджено. Саме тому метою реформи є оптимізація адміністративно-управлінських процесів, підвищення якості державних послуг для громадян, зниження витрат взаємодії громадян з владними структурами.

Підвищення якості державного управління, що реалізовується через інструменти адміністративної реформи, створює умови для успішного виконання виконавчою гілкою влади країни своїх функцій.

Будучи інструментом оптимізації влади, адміністративна реформа має бути реалізована елітою, яка є політико-управлінським інститутом суспільства. В іншому разі реформа залишиться теоретичною побудовою, а не механізмом, що реально працює. Тому при плануванні й реалізації реформаційних заходів потрібно враховувати специфіку еліти в Україні. На актуальність цього дослідження також вказує той факт, що політико-управлінська еліта у своїх діях не завжди є «еталонною», а реалізація адміністративної реформи має значні недоліки.

Отже, актуальність теми дослідження зумовлена: 1) низьким рівнем ефективності української політичної еліти, це ставить перед наукою з державного управління завдання поглибленого вивчення такого феномену, як еліта, в українському контексті; 2) нагальністю потреби у виробленні необхідних теоретичних висновків та обґрунтуванні системної моделі реалізації елітою адміністративної реформи; 3) недостатністю наукової розробки щодо з'ясування сутності та ролі еліти в Україні.

Історичні передумови територіальної організації України, проблеми у сфері організаційно-правової діяльності, децентралізації, модернізації адміністративно-територіального управління України, соціально-економічної географії, регіональної економіки аналізували та пропонували шляхи їх вирішення такі вчені, як: В. Авер'янов, І. Алексєєнко, О. Амосов, М. Баймуратова, О. Батанов, Т. Безверхнюк, Р. Безсмертний, А. Береза, С. Біла, В. Борденюк, О. Бориславська, М. Будник, Я. Верменич, С. Возний, Ю. Ганущак, А. Дегтяр, І. Дегтярьова, М. Дністрянський, М. Долішній, А. Доценко, С. Дубенко, Я. Жовнірчик, В. Жук, І. Заверуха, І. Заяць, М. Іжа, Я. Казюк, О. Карпенко, О. Картунов, М. Клепацький, В. Князєв, І. Коліушко, О. Коротич, Д. Котляр, Л. Кочубей, В. Кравченко, І. Кресіна, В. Куйбіда, О. Кучабський, О. Лазор, А. Лелеченко, В. Малиновський, А. Матвієнко, С. Махина, І. Махновський, П. Надолішний, Н. Нижник, В. Олещенко, Н. Олійник, В. Олуйко, А. Онупрієнко, М. Орзіх, А. Павлюк, Є. Перегуда, С. Пирожков, М. Піцик, О. Пухкал, М. Пухтинський, В. Слабенко, О. Стойко, Л. Тварковська, С. Телешун, В. Тимошук, А. Ткачук, Ю. Тодика, Н. Хома, І. Цурканова, І. Чипенко, О. Шаблій, В. Шарій, Ю. Шемшученко, А. Школик, О. Янчук, В. Яцуба та ін.

Досвіду зарубіжних країн щодо реформування державного управління та децентралізації, їх особливостей та можливостей його використання в Україні присвячені публікації К. Богомаза, Є. Бородіна, О. Бориславської, В. Буряка, І. Бутка, П. Ворони, В. Григор'єва, І. Дробота, І. Заверухи, І. Зайця, Ж. Зіллера, В. Колтуна, Є. Кошечкіна, Н. Кризини, О. Лазор, О. Лебединської, В. Малиновського, В. Мамонової, Р. Михайлишина, Ж.-Л. Поже, О. Пухкала, В. Тимківа, А. Ткачука, О. Яцунської та ін.

На формування головних теоретико-методологічних положень цього наукового дослідження суттєво вплинули фундаментальні праці М. Бакуніна, М. Бердяєва, М. Вебера, Г. Лебона, Н. Макіавеллі, Р. Міллса, Г. Моска, Ф. Ніцше, В. Парето, П. Сорокіна, З. Фрейда, Е. Фромма; праці сучасних зарубіжних авторів: Д. Белла, З. Бжезинського, П. Бурдьє, Дж. Гелбрейта,

Т. Дая, М. Догана, Г. Елдрувайта, Л. Едвінсона, Ж. Зіллера, Л. Лассуела, М. Мелоуна, С. Московічі, М. Нарта, Дж. Сарторі, К. Стонер-Уайса, Т. Стюарта, Дж. Хіглі, У. Хоффман-Ланге; дослідження українських учених: М. Афанасьєва, Е. Афоніна, Г. Ашина, В. Бакуменко, Д. Донцова, В. Князева, А. Крестевої, Ю. Крижанича, О. Криштанівської, І. Куколева, Ю. Куца, О. Куценко, О. Лазоренка, В. Липинського, В. Лугового, Л. Мандзія, М. Михальченка, С. Наумкіної, Н. Нижника, О. Оболенського, І. Розпутенка, О. Субтельного та ін.

Незважаючи на такий значний інтерес наукової спільноти до проблем модернізації системи державного управління, мало дослідженим є розвиток еліти як політико-управлінського інституту суспільства в умовах реалізації адміністративної реформи. Серед дослідників, праці яких присвячені саме цьому питанню, можна, зокрема, виділити С. Кравченка, О. Крюкова, М. Пірен, С. Серьогіна, В. Токовенко. Однак, залишаються ще недостатньо розкритими проблеми теоретичного характеру, які потребують з'ясування й уточнення. Крім того, наукові розвідки щодо ролі політико-управлінської еліти в реалізації адміністративної реформи не систематизовані, що не сприяє виробленню ефективної моделі процесу модернізації державного управління. Таким чином, можна констатувати наявність важливої соціальної проблеми, яка полягає у відсутності ефективної моделі реалізації адміністративної реформи. Соціальна ситуація породжує й наукову проблему, яка полягає, з одного боку, у виокремленні основних питань реалізації реформи політико-управлінською елітою та нагальній потребі наукового їх осмислення – з іншого. Зазначене зумовило актуальність і доцільність вибору теми дисертації.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи Класичного приватного університету «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645), одним з виконавців якої є автор.

Мета й завдання дослідження. *Мета дослідження* – здійснити обґрунтування теоретико-методичних засад та науково-прикладних рекомендацій щодо ролі еліти як політико-управлінського інституту суспільства в реалізації адміністративної реформи в Україні.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- систематизувати наукові підходи до вивчення еліти в контексті міждисциплінарних досліджень;
- проаналізувати методологію дослідження еліти в державному управлінні;
- розглянути генезу та функції української еліти;
- проаналізувати основні теоретичні підходи до адміністративної реформи;
- виокремити стан та основні проблеми адміністративної реформи в Україні;
- проаналізувати закордонний досвід адміністративного реформування (на прикладі країн Європи);
- розкрити стан реалізації адміністративної реформи як показника розвитку політичної еліти;
- визначити систему моніторингу діяльності еліти щодо реалізації адміністративної реформи;
- розробити загальну концептуальну модель реалізації елітою адміністративної реформи в Україні.

Об’єкт дослідження – еліта як політико-управлінський інститут державного управління.

Предмет дослідження – розвиток політико-управлінської еліти в умовах адміністративної реформи.

Методи дослідження. У ході дослідження використано такі методи: *логіко-історичний, структурно-функціональний і порівняльний аналіз* – для виявлення етапів еволюційного розвитку наукових підходів до трактування концепту еліти як політико-управлінського інституту; *класифікації* – для

виокремлення сутнісно-змістових особливостей еліти; *узагальнення та моделювання* – для розроблення загальної концептуальної моделі реалізації елітою адміністративної реформи в Україні; вторинного аналізу *соціологічного опитування (анкетування)* – для виявлення стану реалізації адміністративної реформи як показника розвитку еліти як суб'єкта політико-управлінських відносин. Усі зазначені методи є засобами пізнання соціальних явищ, процесів та отримання емпіричних даних.

Емпіричну базу дослідження становлять результати вторинного аналізу масового соціологічного опитування (анкетування) серед населення України віком від 18 років (у березні – квітні 2021 р., $n = 1000$). Вибірка квотна, розподілена за статтю, віком, регіоном та місцем проживання (місто й сільська місцевість). Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у визначенні моделі ефективної реалізації об'єктом дослідження адміністративної реформи. Результати дослідження, що мають елементи новизни, полягають у такому:

вперше:

– обґрунтовано положення про те, що реалізація адміністративної реформи елітою як суб'єктом політико-управлінських відносин можлива на трьох рівнях: політичному, соціально-економічному та рівні адміністративного реформування. Кожний рівень є підсистемою, яка має певні показники аналізу, за допомогою яких стає можливою реалізація таких моделей: мінімізованого розвитку, пріоритетного розвитку, послідовного розвитку;

удосконалено:

– теоретичні положення щодо підвищення рівня якості проведення адміністративної реформи в Україні елітою за допомогою введення стандартів якості та механізму бюджетного завдання;

– системний підхід до дослідження механізму моніторингу результативності адміністративної реформи українською елітою. Це зумовило необхідність у створенні спеціального та ефективного механізму моніторингу

результативності адміністративної реформи як елементу коригувального зворотного зв'язку;

набуло подальшого розвитку:

– оцінювання та систематизація використання системи критеріїв ефективності, що дає можливість оцінити результативність упровадження певних заходів підвищення ефективності адміністративної реформи політико-управлінською елітою в Україні;

– узагальнення європейського досвіду реалізації адміністративної реформи. Визначено, що реалізація адміністративної реформи політико-управлінською елітою має враховувати регіональну специфіку, яка значною мірою пов'язана з диференціацією еліти, на підставі чого заходи адміністративної реформи повинні співвідноситися з параметрами політичного та економічного стану регіону.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані висновки мають цінність для подальшого дослідження механізмів реалізації адміністративної реформи елітою як політико-управлінським інститутом державного управління.

Отримані результати можуть бути застосовані під час реформування та модернізації системи державного управління; викладання в закладах вищої освіти загальних курсів з теорії прийняття рішень, елітології, механізмів державного управління, спеціалізованих курсів з проблем формування еліти та реалізації адміністративної реформи.

Результати дослідження впроваджено в роботу Запорізької обласної державної адміністрації (довідка від 09.03.2021 № 293/01), Київської державної адміністрації (довідка від 16.02.2021 № 1121/36.1/36/02-2021).

Теоретичні положення дисертаційної роботи використовують у навчальному процесі Класичного приватного університету (довідка від 10.03.2021 № 201); Національного університету «Запорізька політехніка» (довідка від 23.06.2021 № 113-30/1).

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, висновки й рекомендації, викладені в дисертації, є самостійним доробком автора. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, використано лише ті положення, що є результатом особистих досліджень здобувача.

Апробація результатів дослідження. Основні результати досліджень оприлюднено й обговорено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: «Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів» (м. Запоріжжя, 2020 р.); «Наука і вища освіта» (м. Запоріжжя, 2019 р., 2020 р.).

Публікації. Основні теоретичні та практичні положення й результати дослідження відображено в 9 наукових працях, з яких: 5 – статті в наукових фахових виданнях України, 1 – стаття у виданні, індексованому міжнародною наукометричною базою Scopus, 3 – матеріали конференцій.

Структура і обсяг роботи. Дисертація складається з анотацій, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації – 233 сторінки, з яких: основний текст – 186 сторінок. Робота містить 4 таблиці та 3 рисунки. Список використаних джерел включає 202 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В УМОВАХ ПОСТІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

1.1. Політико-управлінська еліта: класичні та сучасні дослідження

Процес державотворення, на нашу думку, як послідовна зміна соціальної, політичної та управлінської реальності залежить від багатьох факторів: демографічних, етнографічних, культурологічних, політичних, державницьких та історичних особливостей країни. Однак, як показує практика та дійсність, головну роль у державотворенні відіграє політико-управлінська еліта як особливий вид суб'єктів, їх груп та взаємозв'язків. Від якості діяльності політико-управлінської еліти безпосередньо залежить соціальна, економічна, державна стабільність країни. Як слушно зауважують О. В. Сахань та І. Л. Мельник, «саме вона формує “правила гри” в країні та є спонукальною або гальмівною силою стосовно інших» [138, с. 276].

Україна як транзитна держава, на думку автора, сьогодні не може пишатися представниками своєї політико-управлінської еліти, що спричинено насамперед історичними умовами розвитку української держави, низьким освітнім рівнем суб'єктів системи державного управління, незадовільним рівнем підготовки зазначених суб'єктів щодо державного будівництва (стратегічний менеджмент), високим рівнем корупційних зв'язків, неефективною державно-управлінською системою. Саме це спонукає наукову спільноту до теоретичного осмислення цього феномену для пошуку варіантів вирішення проблем розвитку та становлення політико-управлінської еліти в Україні. Особливої актуальності дослідження еліти (її інтересів, ціннісних та цільових установок, взаємодії різних її типів та рівнів) набуває в умовах

активної модернізації моделі держуправління, яка на сьогодні виявляється неефективною, оскільки саме від дій та рішень політико-управлінської еліти на пряму залежить і результат адміністративної реформи. Таким чином, увага тут повинна бути спрямована передусім на взаємозв'язок модернізації системи українського адміністрування та професійного вдосконалення управлінської еліти. У цьому сенсі варто погодитися з Н. Гончарук й І. Сурай, які пишуть: «...роль еліти у трансформаційному суспільстві України є ключовою для здійснення реформ у державному управлінні та вирішення актуальних завдань розвитку українського суспільства» [36, с. 9]. Усе це безпосередньо свідчить, на нашу думку, про те, що на сучасному етапі розвитку України питання щодо формування нового типу політичної еліти є одним з актуальних.

У межах цього дослідження надамо визначення поняттям: «еліта», «політична еліта», «управлінська еліта», «політико-управлінська еліта».

Ідеї політичного елітизму зародилися ще в епоху стародавнього світу. Своє трактування еліти надавали Конфуцій та Платон. Перший поділяв суспільство на чиновників та простолюдинів, беручи за основу поділу вид трудової діяльності. Так, у чиновників розумова праця, а простолюдини працюють фізично. У свою чергу, Платон виділяв особливу суспільну групу, що мала привілеї, – філософів-аристократів. Мислитель вважав, що лише ця група вміє та здатна здійснювати держуправління, а тому виступав проти того, щоб до управління допускали вихідців з низів. Інші верстви населення він поділяв на воїнів-охоронців та на простих людей [36, с. 9]. Конфуцій та Платон, по суті, першими започаткували дискусію стосовно того, хто має керувати: наділена талантами меншість чи обрана більшість? Стосовно сучасної української політико-управлінської еліти, на нашу думку, відповідь не може бути однозначною, оскільки немає в сучасній еліти чеснот, які описані Конфуцієм і Платоном, а більшість не має навіть мінімального рівня управлінської культури.

Продовжили вищезгадану традицію давньогрецькі вчені Аристотель та Геракліт. Вони стверджували, що нерівномірний розподіл суспільства є

природним і незмінним явищем. Вони вважали, що одні люди народжуються для того, щоб правити, а інші – для того, щоб підкорятися [12]. Тут виникає питання щодо вроджених та набутих управлінських якостей, що є дискусійним і сьогодні.

У подальшому в історії сутність еліти стали трактувати не як явище, що походить від соціальних процесів, а як результат божественного попереднього призначення, що не залежить від діяльності людини. Із часом у теоретичних конструктах еліту пояснювали як закономірну дію соціальних механізмів. Загальним періодом формування системи політичних поглядів у вигляді теорії еліт є ХІХ ст. – початок ХХІ ст. [131]. Ідея божественного початку політико-управлінської еліти, на нашу думку, у сучасних умовах є, звичайно, неконструктивною.

Ми можемо впевнено стверджувати про те, що ідеал Платона є майже недосяжним для української еліти, оскільки ні чеснотами, ні рефлексією представники цієї страти зовсім не схожі ні на філософів, ні на аристократів. Більшість її представників імітують наявність необхідних знань та чеснот, відкрито купуючи символічний капітал (дипломи, звання).

Вбачаємо за необхідне для комплексного дослідження феномену еліти як політико-управлінського інституту провести змістовний аналіз основних напрямів елітарної теорії.

Перший напрям має назву макіавеллістський, оскільки започатковував його Н. Макіавеллі – найвідоміший політичний діяч доби Відродження. Засновник теорії поділяв суспільство на «левів», що володіють почуттям належності до держави, мають консервативний настрій, не бояться застосовувати силу, та на «лисів», яких він називав хитрими та безпринципними реформаторами [131]. Саме Н. Макіавеллі запропонував новий погляд на такий феном, як еліта, що в подальшому сприяло визначенню її як головного чинника соціальних процесів у суспільстві.

Можемо стверджувати, що ідеї Н. Макіавеллі стали основою концепції В. Парето, відповідно до якої люди не є рівними між собою у фізичному,

інтелектуальному, моральному аспектах. Так, він поділяв еліту на: 1) «левів», які застосовують метод грубого примусу, що виявляється в застосуванні крайніх консервативних, «силових», жорстких методів управління; 2) «лисів», які використовують маніпулятивний метод, що виявляється в складних політичних комбінаціях. Також В. Парето концептуально оформив численні ідеї Платона та Ф. Ніцше. Він детально проаналізував причини загибелі правлячої еліти й зробив спробу розмежування понять еліта та правляча еліта. Однак, головною заслугою В. Парето вважають введення в науку терміна «еліта». Він зображував соціальну структуру суспільства у вигляді піраміди, яка містить два прошарки: «вищий», кількість представників якого є невеликою; «нижчий» – населення.

Для об'єктивного тлумачення процесу функціонування та трансформації суспільства, його засадничих структур і інститутів В. Парето розробив теорію «циркуляції еліт», яка ґрунтувалася на переконанні, що всі типи еліти послідовно змінюють один одного [113]. Науковець був переконаний, що злагода в суспільстві визначається балансом так званих «залишків» першого й другого класів в еліті, а в разі порушення цього балансу уповільнюється циркуляція еліти, що, у свою чергу, сприяє накопиченню у вищих шарах суспільства деградованих елементів, які не здатні утримати владу, тоді як у нижчих, навпаки, зростає кількість якісних елементів, спроможних виконувати управлінські функції, що, зрештою, призводить до революції [38, с. 69–71]. Генезу еліт В. Парето пояснює так. У суспільстві виникає професійна група, яка спочатку не має необхідних важелів впливу на маси й відповідно не має доступу до еліти, яка править, але все ж таки має намір до цього. Саме ця група і є основою нової групи еліти, яка виступає в рамках старої політико-управлінської системи як контреліта [113]. На нашу думку, для збереження балансу в суспільстві зміна еліт повинна відбуватися постійно [131].

І тут варто погодитися з О. Крюковим, який зазначає, що циркуляція еліт є механізмом демократії, що заважає процесу монополізації влади [73, с. 17]. У концепції В. Парето є також поняття соціальної гетерогенності, яку він

розуміє як суперництво між різними класами еліти й боротьбу мас з елітою. Таким чином, відповідно до В. Парето, розвиток суспільства цілком залежить від таких основних змінних, які перебувають у тісному взаємозв'язку, як: інтереси, «залишки», «похідні» й соціальна гетерогенність. Усе вказує на те, що увага мислителя сконцентрована не лише на еліті як суспільному феномені, а й на її динамічному характері [131].

Українська політична еліта, на нашу думку, у своїй більшості представлена «лисами», які заради влади застосовують маніпуляції. Дуже часто її представники переходять з однієї до другої, третьої, четвертої партії. Вони зазвичай є «професіоналами» в усіх галузях держуправління, не маючи відповідних знань, навичок, досвіду вони «дрейфують», міняючи кардинально сферу своєї діяльності в межах держуправління. До «левів» можна було б зарахувати представників силових структур, добробатів, які актуалізувалися в період російської агресії та Революції Гідності.

В Україні, на нашу думку, до певного моменту політико-управлінська еліта була майже незмінною, більшість представників сьогоденних елітних груп виникла в політиці за часів Л. Кучми або є нащадками тих, хто прийшов до влади за часів Л. Кучми. Узагалі архітектоніка системи держуправління, основні правила гри, система олігрхату були сформовані за часів Л. Кучми та істотно не змінилися. Навіть поява на чолі держави людини не з політики не дала потенцій для зміни системи держуправління. Формально, нібито, елітні групи змінювали одна одну в зазначеній системі зі зміною складу парламенту, президента, але фактично змістовно нічого не змінювалося.

Концепція В. Парето, як нам видається, виглядає більш відповідною українським реаліям державного управління. Сутнісні аспекти української еліти можна описати переважно метафорою «лисів», оскільки серед цієї страти домінує маніпулювання в управлінні, що супроводжується як постійною боротьбою між різними політико-управлінськими угрупованнями, так і проясненням відносин у межах однієї політико-управлінської елітної групи.

До представників макіавеллістської школи належить і Г. Моску. Саме він увів до наукового обігу поняття «політичний клас» та «правлячий клас», які були стрижнем усіх його досліджень; він сформулював відповідну концепцію правлячого класу, який є суб'єктом політичного процесу.

У своїй науковій розробці він обґрунтував поділ суспільства на два класи – правлячий та керований, де перший тип є меншістю, що панує, а другий – політично залежною більшістю, менш організованою, тобто є масою. Він покладає на правлячий клас усі політично-управлінські та державні функції, визначає його як монополіста влади й усіх тих благ та переваг, які вона надає. Другий завжди керується першим більш-менш законно або, навпаки, довільно й насильно. Головним критерієм рекрутації Г. Моска вважає володіння певними здібностями, які необхідні для виконання функцій управління політикою в конкретну епоху [95, с. 187–197]. У сучасному державному управлінні, на думку автора, еліта повинна мати зовсім інші здібності, які пов'язані зі стратегічним баченням, антикризовим менеджментом, особливо в умовах стагнації системи управління та ковідності сучасного світу.

Усе це дає змогу дійти висновку, що в наукових поглядах Г. Моски, на відміну від В. Парето, переважають ідеї трансформації еліти, коли зміна еліт відбувається поступово через проникнення до її лав «кращих представників». Головною ідеєю правлячої меншості є панування, що є як засобом затвердження влади, так і засобом переконання залежної більшості в її легітимності. Також Г. Моска, на відміну від свого опонента, який віддає перевагу психологічній складовій динаміці еліт, пояснює її через абсолютизування дії політичного чинника [131].

Для українських контекстів політико-управлінської еліти характерна відсутність ліфтів соціальної мобільності щодо отримання влади, тобто краще сказати, що ці ліфти кон'юнктурні та відповідають політичному моменту (наприклад, після Революції Гідності до парламенту пройшла значна кількість добробатів, волонтерів, але і вони були використані представниками старої

еліти в темну). Нам видається, що зовсім не відповідає українським реаліям теза Г. Моска про проникнення в еліту «кращих представників», кумівство, торгівля посадами – це основа для просування до вершин держуправління.

Так, Т. Ткач вважає, що «теорії еліт за Г. Москою та В. Парето не тільки не спростили уявлення щодо державно-правових та політичних явищ, а навпаки ускладнили їх сприйняття, що, у свою чергу, сприяло формуванню різнобічних елітарних та неоелітарних теорій» [153], а тому положення концепцій зазначених мислителів свого часу зазнали нищівної критики, зокрема, з погляду перевантаженості ціннісними судженнями.

Ще одним послідовником теорії Н. Макіавеллі є Р. Міхельс, який, вивчаючи соціальні механізми, що зумовлюють розшарування в суспільстві, зробив висновок, що причини такого процесу полягають не в психологічних вадах людей, а в сутності самої організації, оскільки будь-яка організаційна система потребує виділення керівного апарату й невідворотно відтворює олігархію [12]. Зокрема, Р. Міхельс розробив «залізний закон олігархії», який ґрунтується на переконанні, що демократія неможлива, що вона завжди перероджується в олігархію, оскільки суспільство не може існувати без політичного класу, який буде панувати, що цілком є протилежним ідеям Платона, де, навпаки, олігархія перетворюється в демократію [181]. Із цим цілком погоджується Т. Палазова, яка зазначає, що на певному етапі, коли рядові члени організації стають не здатними здійснювати управління, керівництво переходить до тих, які «антидемократизуються» та перетворюються на «партійну еліту», тоді демократія перетворюється на олігархію [112, с. 119]. У свою чергу, Л. Ходаківська виділяє декілька причин неможливості існування чистої демократії – технічну та економічну. Перша причина полягає у відсутності механізмів забезпечення прямого народоправства. Друга ґрунтується на твердженні, що більшість народу не має відповідної компетенції та знань, необхідних для управління держсправами й суспільством [161]. В. Парето також негативно ставився до демократії й вважав її міфом та сентиментальною ідеологією. Він наполягав на тому, що суспільство

завжди керувалося й буде керуватися елітами, які переслідують свої корисливі інтереси, що відповідають інтересам народу. Демократія – це «найбільш порожнє з усіх порожніх понять» [185].

Дискусія щодо демократії, на нашу думку, у контексті політико-управлінської еліти триває достатньо довго: чи мають обирати політико-управлінську еліту з більшості, чи вона має характер наслідування? Хоча в чистому вигляді достатньо важко говорити про демократичний характер політико-управлінських навіть в оплоті демократії США. Оскільки по суті керівництво держави здійснюють певні сімейні клани (Кеннеді, Буші та ін.). При цьому варто зауважити, що всі вони отримують владу демократичним шляхом у результаті виборів.

«Залізний закон олігархії» Р. Міхельса, абсолютно точно характеризує сучасний стан держуправління, коли майже кожний більш-менш відомий політик або є олігархом, або відстоює інтереси певної олігархічної групи, або намагається стати олігархом.

Повертаючись до Р. Міхельса, варто зазначити, що в цілому він ставив акцент на організаторських здібностях, а також організаційних структурах суспільства, які посилюють елітарність і надихають прошарок, що керує. Якщо порівняти теорію Р. Міхельса та концепції представників італійської думки, стає очевидним, що він акцентує увагу не на групах, які володіють владою, а на специфічних спільнотах, які виконують управлінські функції, мають певні привілеї щодо цього в організаціях.

Таким чином, він на перше місце висуває особливі та специфічні інтереси вищих верств суспільства, що й відрізняє його теорію від теорії В. Парето та Г. Моски. Незаперечною заслугою Р. Міхельса є те, що його концепція поширюється на всі великі соціальні групи, а також проголошення ним одного з небагатьох законів соціології та політології [131].

На нашу думку, можна узагальнити аналіз макіавеллістської теорії еліт та виокремити її основні положення: 1) політична влада зосереджена в руках панівної меншості, яка керує більшістю й забезпечує політично-суспільний

розвиток держави; 2) влада меншості є постійною; 3) політична влада й соціальні цінності в суспільстві розподілені нерівномірно; 4) суспільство поділяється на тих, хто має владу, і на тих, хто її не має; 5) елітарна система однорідна; 6) актори еліти мають певну мотивацію до політичної діяльності й володіють рівнозначними системами цінностей; 7) еліта є автономною групою, яка нікому не підзвітна щодо прийняття рішень; 8) особисті якісні показники еліти набуваються, відтворюються природно та проявляються в можливостях здійснення функції управління суспільством; 9) групова концентрація еліт, наявність професійного та особливого статусу; 10) елітарність притаманна будь-якому суспільству; 11) формування та зміна еліт зумовлені боротьбою за владу.

Варто зауважити, що, на нашу думку, концепт політико-управлінської еліти в контексті макіавеллістської теорії найбільш дотичний до українського контексту, хоча макіавеллістські теорії постійно зазнають критики за свій антидемократизм та надання низької оцінки активності й ролі мас. Оскільки українська держава належить до гібридної демократії, то з більшістю ідей, які були озвучені представниками макіавеллістської теорії еліт, можна погодитись. Наприклад, з однією з ключових тез про те, що політична еліта є автономною групою, нікому не підзвітною щодо прийняття рішень, яка навіть при втраті влади не притягається до відповідальності, навіть за наявності явних корупційних злочинів.

Якщо намагатися проаналізувати сучасні українські еліти крізь призму макіавелліанського підходу, можна отримати зовсім невтішну картину щодо політико-управлінських кіл, а саме: наявні природні дарування представників еліти спрямовані не на збагачення держави, а на привласнення ресурсів, сумнів викликає також конструктивність дій еліти щодо суспільства та в цілому щодо державного управління.

Значний внесок у розвиток поняття еліти як соціального явища зробив німецький соціолог М. Вебер, який акцентував на способах раціонального добору політичної еліти, яка має контролювати бюрократію. У своїх

дослідженнях він спирався на виділення типів панування, яке являє собою безроздільну владу, коли воля одних нав'язується іншим через примус і накази, та виділення способів легітимізації типів панування, тобто способів визнання цього панування законним [22, с. 27].

Він вважав, що підґрунтям конфлікту політико-управлінської системи є боротьба між політичними партіями та бюрократичним апаратом. А його твердження, що вплив бюрократії як соціального прошарку суспільства буде неодмінно зростати з ускладненням державних функцій, на нашу думку, набуває особливої актуальності й сьогодні, оскільки, як зазначає М. Вебер, фундаментальні основи класичної теорії еліт залишаються понині практично непорушними [21, с. 1–576].

В Україні, на наш погляд, не існує боротьби між політичними партіями та бюрократичним апаратом, тому що як тільки до влади приходить та чи інша політико-управлінська елітна група, вона, як правило, автоматично призначає на ключові посади в державному управлінні своїх ставлеників, ігноруючи аспекти професіоналізму.

На противагу теорій еліт макіавеллістської школи виступають ціннісні теорії еліт. У цих теоріях на перше місце висуваються інтелектуальні та моральні якості еліти, за допомогою яких відбувається вивищення одних людей над іншими. Саме такі критерії й дають змогу вважати, що еліта є головною конструктивною силою суспільства, здатною здійснювати ефективне управління державою. У такому разі вбачається, що елітарність є природним поділом виконавської й управлінської праці, що закономірно впливає з рівності можливостей. Елітарність не суперечить принципам демократизму, оскільки формується не лише в результаті запеклої боротьби за владу, а також є наслідком природного відбору найкращих представників суспільства [131]. Цей підхід скоріше не про теперішню, а про майбутню політико-управлінську еліту в проєкті років 50.

Яскравим представником ціннісного підходу є іспанський філософ Х. Оргета-і-Гассета, який вважав, що представники еліти володіють

інтелектуальною та моральною перевагою, почуттям відповідальності, що їй дозволяє їм бути вище, ніж інші [107, с. 120–145]. Філософ протиставляв духовну еліту й керовану пасивну масу, де перша творить культурні цінності, а друга несвідомо дотримується стандартизованих звичаїв і звичок [108, с. 1–158]. Ідея, на наш погляд, звичайно дуже перспективна, але в національному контексті представники політичної еліти практично нічим не відрізняються від пасивної керованої маси. Правильніше сказати, вони лише відрізняються доступом до ресурсів.

Сучасним представником цього підходу, наприклад, є Ф. Рудич, який, надаючи трактування поняття політичної еліти, робить акцент саме на політичній культурі цього прошарку суспільства, що виявляється в професійному знанні законів, суспільно-політичного державного устрою, у здатності професійно налагоджувати відносини, у взятті на себе правової та моральної відповідальності [136, с. 11], а також К. Михайльова, яка переконана, що така еліта здатна накопичувати, зберігати й поширювати знання, традиції та етичні норми, оскільки істотними якостями інтелектуальної еліти є рівень освіти, інноваційність мислення, професійний успіх і визнання, творчі здібності, креативність тощо [93, с. 18].

Критично проаналізувавши теоретичні положення Ф. Рудич, К. Михайльової, можна погодитись щодо потенційних можливостей політико-управлінської еліти, але, на нашу думку, сьогодні українська політико-управлінська еліта регенерує лише найгірші зразки стереотипного мислення, як-то кумівство, жадібність.

З. Фрейд, погоджуючись з твердженням про те, що культурне багатство визначає приналежність до еліти, таку ж роль відводить і психологічним особливостям представників еліти. Іншими словами, на думку З. Фрейда, до політичної еліти належить той, хто володіє певними культурно-психологічними особливостями (здібностями), з якими людина народжується або яких вона набуває протягом життя. На думку філософа, більшій частині суспільства притаманна поведінка антисуспільного та антикультурного

характеру, що сприяє виникненню напруги в суспільстві, що й пояснює його поділ на тих, хто потребує управління (більшість), та тих, хто здійснює управління (меншість), застосовуючи різноманітні засоби впливу. Як правило, меншість завжди організована та структурована. Підґрунтям такого поділу є потяг людини до підкорення батьківському авторитету [7]. Із цим цілком погоджується сучасна українська дослідниця Л. Хорішко [162, с. 81]. На підставі цього логічним, на нашу думку, видається, що для поведінки сучасної української політичної еліти характерні антисуспільні й антикультурні тенденції, по суті дуже важко відрізнити поведінку еліти від поведінки інших представників українського суспільства.

Таке становище Е. Фромм пояснює через поняття «свобода». Незважаючи на те, що сучасна людина є більш незалежною в здійсненні свого вибору, вона водночас залишається самотньою й ізольованою від суспільства, оскільки така свобода потребує чимало зусиль (творче мислення, прийняття нестандартних рішень), що стає для людини тягарем. Усе це спонукає її до втечі від цієї свободи шляхом пошуку лідера, здатного її захистити, забезпечити певний рівень життя та взяти на себе відповідальність за її вчинки. А ті представники суспільства, які здатні самотійно та творчо мислити, і є тією елітарною меншістю, яка бере на себе такий тягар, постійно бореться за владу й отримує від цього задоволення [157]. Отже, Е. Фромм виявляє детермінаційні зв'язки між людською деструктивністю в системі індустріального суспільства, деструктивністю самого суспільства й тією системою оцінок, яка продукується в цих умовах [144, с. 132]. Таким чином, становище домінування меншості зумовлено пасивною позицією більшості [162, с. 82]. На нашу думку, політико-управлінська еліта завдяки активності та «свободі» отримує різні ресурси, у тому числі владу.

До цього ж напряму належить і меритократичний підхід, який простежується в працях Д. Белла та А. Гоулднера. Так, позиція, на нашу думку, цих науковців зводиться до таких тез: 1) еліта є найважливішим прошарком суспільства, який відрізняється від інших особливими здібностями

й відмінними характеристиками; 2) еліта посідає панівне становище в суспільстві, а маси – свого роду провідники в життя рішень, які приймає еліта; 3) елітний відбір полягає не стільки в боротьбі за владу, а скоріше вона є результатом природного добору суспільством найкращих його представників [12].

Положення ціннісних теорій використовують також і сучасні неоконсерватори, які вважають, що розвиток демократії відбувається завдяки наявності елітарності в суспільстві, оскільки еліта є моральним прикладом для виборців і, відповідно, користується їх повагою. Основні ідеї ціннісних теорій стали підґрунтям концепції демократичного елітизму (елітарної демократії), у яких розвиток демократичних тенденцій розглядається як результат конкуренції між потенційними керівниками за довіру виборців [131].

Концепції демократичного елітизму виникли на основі теорії еліт і теорії плюралістичної демократії у 70–80 рр. XX ст. і є спробами теоретичного поєднання демократії й елітизму. Представниками цього напрямку є Й. Шумпетер, К. Манхейм, Т. Дай, Х. Зіглер, Дж. Сарторі. Головною ідеєю, на якій ґрунтувалися дослідження цих авторів, було поєднання принципів демократії з реаліями існування в структурах сучасних соціумів елітних верств. Загалом представники цієї школи підходили до питання виділення еліти з мас з позицій меритократії, коли еліту обирають відповідно до заслуг та досягнень. Як видається, меритократичний підхід може стати продуктивним для формування ціннісної складової політичної еліти в Україні, але є загроза продажу заслуг за гроші або послуги.

На відміну від цього, Г. Лассуел є представником альтиметричного підходу до розгляду еліти. Так, він називає еліту невеликою частиною суспільства, яка володіє найбільшою владою, незалежно від її інтелектуального рівня та морально-етичних якостей [178], цей контекст є єдиним показником, який відрізняє політико-управлінську еліту від маси. Він зазначав: «Еліта – це той, хто отримує більшу частину з усього, що можна отримати». Виходячи із цього, Г. Лассуелл визначає правлячу еліту гранично

широко: а) особи, які займають важливі пости у владних структурах; б) особи, які раніше обіймали ці пости й залишилися після відставки лояльними до чинного режиму; в) особи, які не входять до формальних інститутів влади, але мають великий вплив на прийняття рішень у цих інститутах; г) члени опозиції, які мають велику політичну вагу, з якими змушена рахуватися влада; д) члени сімей влади» [72]. Такий стан справ має місце у владному просторі України.

У свою чергу, у теорії демократичного елітизму відстоюється позиція, що для розвитку та стабільності демократії потрібні й еліта, і маси [131]. Еліти необхідні насамперед як гарант високого якісного складу керівників, обраних населенням. Сама соціальна цінність демократії вирішальним чином залежить від якості еліти. Керівний прошарок не лише володіє необхідними для управління властивостями, але є захисником демократичних цінностей і здатний стримати часто властивий масам політичний та ідеологічний ірраціоналізм, емоційну неврівноваженість і радикалізм [135, с. 140].

Неодмінною умовою, відповідно до цієї концепції, є якість еліти, від якої безпосередньо залежить соціальна цінність демократії. Демократія розглядається як надання можливості народу вибору погодитися або не погодитися з тим, щоб ним керував той чи інший представник еліти [131], що ми бачили на прикладі двох революцій (Помаранчевої та Революції Гідності).

У контексті ціннісних теорій набула поширення й плюралістична концепція, яка ґрунтується на ідеї, що в органах влади існує не одна елітна група, а декілька, розвиток яких відбувається відповідно до власних механізмів, які мають певну зону владного впливу, користуються авторитетом і виражають інтереси різних верств суспільства [18]. Іншими словами, вважаємо, що держава може бути демократичною тільки тоді, коли влада належить різним організаціям або групам, які представляють інтереси різних соціальних груп.

Поняття «плюралістична теорія держави» та «політичний плюралізм» сформулював англійський соціолог Г. Ласкі. Із часом ця термінологія стала загальноприйнятою в науці. Однак, засновниками плюралістичної концепції

вважають Р. Даля, Д. Трумена, Д. Рісмена, С. Ліпсета, які на прикладі США та країн Західної Європи розглядають розвиток політичного процесу як результат взаємодії й конкуренції між декількома альтернативними «центрами впливу» – державними та громадськими. При цьому вони зазначають, що в суспільстві немає еліти, яка домінує, а інтереси населення виражають ті представники бюрократичних груп, які досягли консенсусу із суспільством. Більше того, прихильники плюралізму, не відкидаючи традиційного уявлення про елітизм у суспільстві, інтегрували принципи демократії. Так, вони переконані, що причина існування декількох типів еліти, які виражають інтереси своєї соціальної групи, полягає в диференціації сучасного суспільства [131].

Наприклад, основні принципи концепції Д. Трумена зводяться до такого: 1) суспільство – це безліч груп, що взаємодіють одна з одною; 2) політичний процес – це «процес групової конкуренції в боротьбі за владу над розподілом ресурсів»; 3) тиск груп інтересів на інститути держави з метою впливу на владний розподіл ресурсів; 4) виокремлення «політичних груп інтересів» як таких, які вступають у відносини з інститутами держави з метою розподілу ресурсів, який є прийнятним для них; 5) взаємодія між групами інтересів має тенденцію до досягнення суспільної рівноваги; 6) одним із факторів досягнення міжгрупової рівноваги є наявність «потенційних» груп – це «конгломерат індивідів з певними спільними установками, які, проте, не взаємодіють між собою (не є фактично групами) доти, поки в діях інших груп не буде помічений замах на їх спільний інтерес» [110, с. 3].

Ідеї плюралістичної концепції, на нашу думку, є конструктивними, але їх важко застосувати до сучасних представників еліти в Україні, якщо укладається консенсус, то він стосується лише еліт, усе інше суспільство в ньому не бере участі.

Протилежними концепції плюралізму за своєю суттю є ліволіберальні теорії еліти. Прихильники ліволіберальної теорії еліти (Р. Міллс, Р. Мілібенд, Р.-Ж. Шварценберг) заперечують прямий зв'язок економічної еліти з

політичними керівниками, дії яких не визначаються великими власниками [135, с. 141]. Ці теорії ґрунтуються на положенні, що суспільство керується виключно однією владною елітою, яка не допускає маси до участі в політиці, а тому відмінності між ними подолати практично неможливо. Визначальною ознакою є панування еліти, яка посідає ключові позиції в державі й на цьому ґрунті забезпечує собі владу, багатство та популярність. Саме на підставі цих положень Ч. Міллс свого часу намагався обґрунтувати позицію щодо існування в США лише однієї еліти, яка панує в країні. Це такий суспільний клас, що має свої інтереси та здатний диктувати свою волю масам. При цьому, на думку Ч. Міллса, головними елітоутворювальними ознаками є не особливі якості претендента, а його командна позиція та рівень керівної посади, що він обіймає [190]. Отже, Ч. Міллс акцентував увагу на компетенції й повноваженнях еліти. Він стверджував, що саме панівна позиція, яку люди мають упродовж життя, і є тією визначальною ознакою, що дає шанс на отримання життєвих благ [92, с. 31] і, як наслідок, інституціоналізує еліту.

Важливо зауважити, на нашу думку, що, незважаючи на його критичне ставлення до правлячої еліти США, назвати Ч. Міллса прихильником класового марксистського підходу не можна. На відміну від зазначеного підходу, згідно з яким еліта представляє інтереси монополістичного капіталу, Ч. Міллс переконаний, що представники народу, навіть незважаючи на мінімальну ймовірність існування такого шансу, можуть увійти до скалу еліти, але за умови, що такий претендент займає високу посаду в ієрархії суспільства. Зазвичай еліта має чимало засобів утримання своєї панівної позиції (грошові кошти, відповідний рівень знань, дієві механізми впливу на населення), що робить її діяльність безконтрольною. Ідеї Р. Міллса відповідають політичному моменту української держави.

На підставі теоретичної концепції Р. Міллса сформувався функціональний підхід до сутності елітаризму. До представників такого підходу варто зарахувати С. Келлера, О. Штаммера, Д. Рісмана, які, не відкидаючи ідеї загальної теорії еліт, наполягають на радикальному перегляді

її класичних принципів. Функціональність еліти, на нашу думку, пояснюється її множинністю, оскільки жодна група, що до неї входить, не спроможна самотійно вплинути на всі сфери життя одночасно, а тому влада розподілена між різними елітами, які впливають на прийняття рішень, обстоюючи свої інтереси. На відміну від ліволіберального підходу, згідно з яким вибори, референдуми та преса відіграють незначну роль, функціональний наполягає на тому, що за допомогою цих методів тиску маси здійснюють контроль за елітою.

Водночас В. Мюлман під елітою розуміє «соціальну спільність», яка відрізняється здатністю до «самообрання», «самопрезентації», самооцінювання власних можливостей [173]. Ф. Тьоніс також говорить про те, що еліта – це обраний клас, який переконаний у своїй перевазі перед іншими [131]. По суті, Ф. Тьоніс, на нашу думку, віддзеркалює сучасну українську політико-управлінську еліту, яка демонструє свою «обраність» та ігнорує потреби суспільства й світові тренди в державному управлінні.

З активним науково-технічним прогресом відбувається зміна уявлень про еліту й виникає технологічний підхід, представниками якого є А. Берлі, Дж. Бернхейм та К. Боулдінг. Відповідно до цього підходу, суспільство потребує нової еліти менеджерів, яка має високий професійний рівень управління та здатна керувати державою в нових умовах. У цьому напрямі простежуються традиції макіавеллістської теорії.

Менеджерська еліта, або еліта керівників, володіє всіма необхідними якостями управління, які виключають неврівноваженість, що притаманна масі. Розвиток цієї теорії пов'язаний із зростанням впливу науково-технічного прогресу на всі сфери суспільного життя, що змушує новий прошарок суспільства зосереджувати у своїх руках поряд із виробничими та науково-дослідницькими функціями й функції управління. Іншими словами, у таких умовах управління державою та суспільством мають здійснювати найкращі представники нової інтелігенції, які становлять нову суспільно-політичну систему – технократію. У методологічному аспекті сутність технократичної

концепції полягає в наданні науково-технічному розвитку суспільства вирішальної ролі, тоді як особистісний фактор зовсім виключається [51]. Як зауважує Дж. Бернхейм, підґрунтям політичного панування еліти є освіченість, знання, професійна компетентність [131]. Як нам видається, важко застосувати ідеї представників неократичної концепції еліт до сьогодення, оскільки система держуправління в Україні більше нагадує неофеодалізм, ніж постіндустріальну систему.

Дж. Гелбрейт називає еліту «технократами», які мають блискучі організаторські здібності та які здатні професійно трансформувати свої спеціальні знання в становище домінування в різних формах діяльності, на рівні окремих організацій. За його визначенням, суспільство ґрунтується на технічній раціональності, що все більше пронизує економіку, керування якою здійснює техноструктура, що приймає рішення на основі наукової експертизи, втілює й реалізує інтереси всіх працівників підприємства, більше за це, вершить усі справи в суспільстві [40, с. 110–116].

А Д. Белл до еліти, крім технократів, додає ще й «великих учених», оскільки, на його думку, освіта є одним з основних способів доступу до влади. Саме тому до основних характерних якостей еліти він зараховує високий рівень освіти, професіоналізм, відповідну технічну кваліфікацію, креативність і здатність до навчання [10, с. 341–342]. Така важлива риса, як рефлексивність, на нашу думку, практично відсутня в сучасній українській політичній еліті, на відміну від неї присутня жага до насичення вітальних потреб у необмеженому обсязі.

Відповідно до посткласичної інтерпретації еліт, представниками якої є А. Сванн, Дж. Менор, Е. Квінн і Е. Райс, еліта – це ті, які контролюють більшу частину власності, матеріальних і політичних ресурсів суспільства та мають найвищий престиж. Її представники обіймають вищі пости в ієрархії статусу та влади [131]. Усі ці характеристики, як нам видається, стосуються представників української еліти.

Деякі автори, ґрунтуючись на розмежуванні сфер впливу еліт, виділяють усередині еліти окремі сегменти. Так, П. Шаран ділить еліту за ступенем впливу на політичні процеси на три групи: «вища» еліта – безпосередньо бере участь у процесі прийняття рішень або істотно впливає на цей процес. У країнах Західної Європи на один мільйон населення близько 50 осіб є представниками «вищої» еліти, а в США до складу «вищої» еліти входить приблизно 10 тис. осіб; приналежність до «середньої» еліти визначається рівнем доходу, наявністю професійного статусу й вищої освіти. На думку автора, середня еліта в демократіях західного типу становить близько 5% населення; «адміністративна» еліта включає вищий прошарок державних службовців, професійних управлінців, які зберігають нейтралітет і не висловлюють своїх партійних уподобань [74, с. 22]. «Представники еліти володіють порівнянними розмірами економічного, політичного і культурного капіталу. Обсяг і структура особистого капіталу роблять їх “добірною частиною” суспільства, а високий ступінь самоідентифікації і групової згуртованості робить її найбільш організованою частиною населення, яка домінує над іншими масами. Між цими частинами – панівною і підлеглою існує для основної маси представників низів соціальна перегородка, яку важко подолати» [109]. Представники української еліти, на нашу думку, мають значний політичний, економічний, соціальний капітал, але культурний капітал у цього прошарку практично відсутній.

Американський політолог М. Юсим для опису правлячої еліти США й Великобританії увів термін «внутрішнє коло» влади, до якого він включив лідерів бізнесу (керівників найбільших корпорацій), що підтримують систематичні контакти один з одним і політичними лідерами (конгресменами, вищими адміністраторами, керівниками партій тощо). Найважливіші державні рішення приймають у межах цього кола, головним чином у рамках таких неофіційних форм спілкування, як громадські клуби, світські прийоми, зустрічі тощо, а згодом проводяться через офіційні структури влади. Таким чином, бізнесмени отримують доступ до влади, а політики – до джерел

фінансування своєї діяльності [59]. Цей механізм, на нашу думку, на відміну від українських реалій, має цивілізаційний характер та в більшості випадків зводиться до лобізму.

Крім вищої політичної еліти, яка приймає найважливіші рішення й до якої входять професіонали-політики, Р. Арон виділяє ще кілька категорій:

- «духовна влада» – лідери конфесійних організацій та інтелектуальна еліта;
- керівники військової еліти та силових структур;
- великі власники власності або ті, які керують засобами виробництва;
- лідери профспілок і політичних партій;
- «адміністративна влада» – функціонери вищої ланки [35, с. 35; 156, с. 22].

Структурування еліти, на нашу думку, відбувається на основі синтезу різних додаткових чинників: обсягів ресурсів політичного панування, характеру владного впливу, конкретних показників способу життя (освіти, дозвілля, ціннісних орієнтацій тощо). Варто зауважити, що в наших реаліях українська політична еліта ніколи не була сакралізованою, це зумовлено тим, що українці сприймали та сприймають державу, а відповідно й еліту, як щось незрозуміле, тобто те, що в більшості випадків заважає, а не допомагає в задоволенні певних потреб.

Протилежністю класичних теорій еліт є марксистське вчення. Засновник К. Маркс і його послідовники були представниками партократичної теорії еліт, відповідно до якої влада належала одній партії й передбачала тоталітаризм. Іншими словами, це форма влади, для якої характерні спеціалізований поділ праці, чітка управлінська ієрархія, певні правила й стандарти, показники оцінювання роботи, що ґрунтуються на компетенції працівника. К. Маркс виходив з того, що за своєю сутністю «державна – це знаряддя класового панування, організація для систематичного насильства одного класу над іншим» [119, с. 21]. Отже, марксизм спирався на концепцію диктатури пролетаріату.

У радянській науці еліту майже не досліджували. Це пояснюється ідеологією того часу, в основі якої було переконання, що в радянському суспільстві немає панівного класу. Однак В. Ленін у своїх працях все ж таки обґрунтовував домінуючу роль партії. По суті, роль еліти виконувала в СРСР партійна номенклатура, представники КДБ, але заради справедливості, варто зауважити про наявність дієвих соціальних ліфтів, які сприяли оновленню політичної еліти. Отже, політична еліта, на нашу думку, безумовно, є складовою суспільства, але вона здійснює свою діяльність в інтересах власних, вона є по суті «річчю в собі».

Аналізуючи роль бюрократії, котра виражає сукупний інтерес панівного класу, К. Маркс називав її кінцевою метою держави. При цьому егоїстичний інтерес вона (бюрократія) намагається подати як загальний, і захищає, тим самим, уявну загальність особливого інтересу [89, с. 271]. Елітарні теорії перебувають, як бачимо, у конфлікті з марксистською теорією класової боротьби, з одного боку, але еклектично поєднуються в українській політико-управлінській еліті – з іншого.

Ряд теоретичних конструктів, пов'язаних з дослідженням політичних еліт у радянський період, мають комплексний характер. Так, М. Восленський погоджується з М. Бердяєвим і вважає, що «диктатура пролетаріату... розвиває колосальну бюрократію, яка... є новим привілейованим класом» [27]. Правлячий соціальний прошарок, на думку М. Восленського, є панівним класом радянського суспільства. При цьому автор спирається на теоретичні постулати В. Леніна, що визначає клас як соціальну групу, яка домінує в системі суспільного виробництва й відрізняється від інших соціальних груп організуючою роллю в громадській організації праці [27]. Вищий соціальний прошарок у радянський період виконував управлінські функції й мав інституційні привілеї, тобто володів усіма атрибутами еліти. За словами М. Джіласа, відмінна риса радянської еліти полягала в тому, що експлуатація народних мас здійснювалася не за допомогою приватної власності на засоби виробництва, а за наявності колективної власності цього класу [46, с. 36]. Крах

радянської системи, на нашу думку, поклав початок широкомасштабних дискусій про категорію «еліта», стосовно вищого політичного керівництва нашої країни й про те, чи є еліта сформованим соціальним прошарком або ж вона перебуває в процесі свого формування, цей момент залишається дискусійним і сьогодні.

На думку Дж. Мейзела, політична еліта як внутрішньогомогенній групі з формальними та неформальними зв'язками має такі риси: 1) згуртованість, що виявляється у визначенні та визнанні чітких правил і процедур інституціоналізації елітного статусу; 2) групова самосвідомість, що формується завдяки проходженню елітної соціалізації та засвоєнню відповідних правил гри; 3) зв'язки як сукупність інтенсивних взаємодій, спрямованих на обмін і перерозподіл ресурсів [179]. Позиція Дж. Мейзела, вважаємо, є достатньо раціональною, але з тих характеристик, що були визначені, за фактом еліта – третій компонент, що стосується перерозподілу ресурсів.

Елітну проблематику досліджує й українська політична наука. Так, Д. Донцов вважає, що до еліти повинні входити кращі з усіх верств населення, і називає їх «кастою кращих людей», які володіють високим рівнем шляхетності, відповідальності, мудрості та сміливості [48, с. 142]. Б. Кухта та Н. Теплоухова також переконані, що еліта – це «завжди найкращі та найініціативніші. Елітне середовище мусить бути відкрите для оновлення, в противному випадку еліта костеніє і втрачає свої позиції» [80, с. 99]. У свою чергу, Д. Донцов переконаний, що відбір до еліти повинен відбуватися шляхом обов'язкової чистки. Це, на його думку, сприяє збереженню духовної, морально чистої, могутньої еліти [48, с. 142]. Схожу думку висловлює й В. Липинський, який наголошує на важливості процесу «постійного відновлення або зміни аристократії», тобто циркуляції еліт. Він стверджував, що саме «провідна або правляча верства», «національна аристократія» має взяти на себе завдання створення національної української держави та повести за собою маси. Мислитель зауважує: «...коли цей процес припиняється, то

нація потрапляє під політичний вплив чужої еліти, втрачаючи свою національну ідентичність» [138, с. 78]. Він відводить еліті головну роль у процесах формування державності та становлення нації й називає її «національна аристократія», яку поділяє на типи за способами організації влади: олігархія, класократія й демократія. При цьому науковець наголошував: «...якщо національна аристократія хоче зорганізувати пасивні маси народу, вона повинна мати в очах цієї маси моральний авторитет та мати моральну силу, оскільки без цих двох основних прикмет її немає і не може бути. А у разі якщо не буде “національної аристократії” – немає і не може бути нації» [85]. Таке переконання простежується й у працях сучасних науковців. Так, наприклад, М. Розумний пише, що національна еліта є носієм національної ідеї [134, с. 121]. Від якості еліти, як зауважує В. Андрущенко, а саме від «її інтелектуального, професійного і морального рівня, від її взаємозв'язку з народом – суспільство має цивілізований чи маргінальний вигляд, рухається сходами прогресу чи скочується в прірву соціально-історичних збочень» [5, с. 358]. Національна еліта, як пише В. Карлова, «покликана бути духовним провідником нації, генератором творчих ідей, великих національних проєктів – саме в цьому полягає сенс її існування» [62, с. 99]. Ідеї, на нашу думку, які були висловлені Д. Донцовим, М. Розумним, В. Андрущенко щодо еліти, скоріше є еталонним майбутнім представникам еліти в Україні.

Із цим погоджується Л. Хорішко, яка зазначає, що саме така еліта має зосереджувати у своїх руках усі функції управління державою. Її формування зумовлено такими чинниками: прагненням до боротьби за реалізацію поставлених цілей; догматизмом у сприйнятті та втіленні національної ідеї; особливостями національного менталітету. Еліта має відігравати провідну роль у формуванні масового усвідомлення національної ідеї та мобілізації суспільства заради досягнення головної мети – створення незалежної української держави. Наявність структурно організованої еліти, яка здатна генерувати проєкти державного розвитку, доводити їх значущість для суспільства та консолідувати його потенціал – все це є запорукою успішності

процесів державотворення [162, с. 85], та Н. Авер'янов, який переконаний, що відсутність еліти в державі призводить до негативних та тяжких наслідків: економічної слабкості, політичної нестабільності, культурної деградації, неконкурентоспроможності на міжнародній арені [1, с. 173; 2, с. 42]. А Н. Нижник та В. Шахов, вважають, що еліта є необхідною складовою будь-якої соціальної структури [103, с. 59–61; 164, с. 49].

Водночас Л. Хорішко сформулювала такі висновки щодо сутності політичного елітизму. Вона зазначала, що сутність політичного елітизму полягає у визнанні існування обраної меншості (еліти), що здійснює управління більшістю суспільства, будучи наділеною особливими якостями. Виокремлення політичної еліти як окремого прошарку суспільства зумовлено такими факторами: 1) політичною стратифікацією людей, пов'язаною зі здібностями, бажанням та можливостями окремих суб'єктів брати участь у професійній політичній діяльності; 2) професіоналізацією політики як сфери діяльності; 3) значущістю політико-управлінських рішень у процесах функціонування системи управління політикою, що потребує встановлення певних привілеїв для стимулювання діяльності; 4) можливістю використання владних ресурсів для задоволення власних потреб; 5) політичною пасивністю більшості суспільства щодо сфери політики [162, с. 86].

Погоджуючись з Л. Хорішко, додамо ще один фактор, який є визначальним у виділенні політико-управлінської еліти, – конкуренцію.

У політичній науці представлені різні підходи до теоретичного осмислення еліти як суб'єкта системи управління. О. Крюков називає три основні підходи: позиційний; репутаційний; концептуальний, або природжений [74, с. 18]. У свою чергу, О. Гаман-Голутвина та Л. Кочубей виділяють такі підходи: за походженням, репутаційний, позиційно-статусний, функціональний, синергетичний. Перший підхід розглядає еліту за принципом походження, тобто як сукупність кращих представників суспільства, що сформувалася внаслідок багатопокілісного відбору. Для такої еліти характерна стабільність, зумовлена наявністю традицій у процесах

вироблення та прийняття рішень. Репутаційне розуміння еліти передбачає залучення до її лав людей, які володіють високою репутацією в різних сферах діяльності, що формується на основі авторитету, інтелігентності, моральності тощо. Ці критерії визначають своєрідний рейтинг конкретного представника еліти в громадській думці. Водночас домінування репутаційної еліти можливе в суспільствах із високим рівнем розвитку громадської думки. Вона сприяє визначенню чітких критеріїв формування еліти та засобів контролю за її діяльністю. Позиційно-статусний підхід визнає доцільність включення до елітного прошарку тих суб'єктів, що мають найвищі позиції та статуси в суспільній ієрархії в конкретних сферах життєдіяльності. Функціональний підхід акцентує увагу на високому рівні виконання елітою функцій управління. Виходячи із цього, її розглядають як внутрішньо згуртовану соціальна спільність, яка виступає суб'єктом підготовки та прийняття стратегічних рішень, володіючи необхідним ресурсним потенціалом [29; 71; 162, с. 85]. Ідеалістичний підхід до еліти, який представлений Л. Хорішко, Л. Кочубеєм, О. Гаман-Голутвиним, ставить високу планку для української еліти, яка, на нашу думку, є сьогодні недосяжною.

Використання синергетичного підходу під час пояснення політичних процесів дало можливість насамперед розуміти політичну сферу як відкриту динамічну нелінійну систему; політичні системи мають відкритий і динамічний характер. Характеристика політичної системи як динамічного утворення передбачає, що система перебуває під впливом різних зовнішніх сил, у результаті дії яких вона змінюється в часі. У цілому динамічні стани систем протиставляються станам відносної рівноваги. Синергетика дає змогу підійти до випадкового в політиці по-науковому, як до явища, що має характеристики, загальні для випадкового в усіх сферах людського буття, по-новому поглянути на суб'єктивне, випадкове в політичній дійсності, зрозуміти, що випадковість – не побічне, другорядне, а, навпаки, цілком стійка, характерна властивість, умова існування й розвитку самого політичного життя [64, с. 210, 211].

На думку Л. Васильєвої, синергетичний підхід дає змогу розглядати політичну еліту як ключовий елемент структурування соціально-політичного простору. Влада, владні відносини виступають фундаментом будь-яких соціально-політичних конструкцій та способом впливу на масову свідомість. Виходячи із цього, виділяють «владу насилля» та «владу взаємної згоди». У першому випадку йдеться про закритий чи відкритий примус однієї сторони щодо іншої, а в іншому – добровільну згоду на підпорядкування, зумовлену авторитетом, репутацією суб'єкта управління. Добровільний чи примусовий тип взаємодії еліти з групами громадськості формує відповідне поле об'єктивних взаємозв'язків, що впливають на функціонування державної системи управління загалом [20, с. 80].

Українська держава перебуває в стадії трансформацій, тому вважаємо, що цей процес реалізується в боротьбі між старою та новою системами управління, це змінює конфігурацію взаємодії соціального порядку й хаосу та визначає нові вимоги до політико-управлінської еліти.

Реалізація елітою функціонального призначення в політичній системі відбувається на основі наявності високого рівня когнітивної структурованості мислення (здатність до соціалізації та інтеріоризації суспільно значущих цінностей), варіативності поведінки в різних політичних ситуаціях (сприйняття та усвідомлення потоків інформації, здійснення вибору ефективної альтернативи), здатності мобілізувати суспільну більшість на здійснення перетворень, що відповідають її актуальним інтересам і потребам. Суб'єктність еліти визначається наявністю групової самосвідомості та високого рівня солідарності, що виявляється в прагненні до інституціоналізації. Відповідно, політична еліта – це група людей, яка володіє статусом елітності (завдяки таким якостям, як висока когнітивна структурованість мислення, варіативність поведінки та соціально орієнтований характер установки), об'єднана на основі ідейно-політико-управлінської платформи та здатна до інституціоналізації в політичній сфері [162, с. 85]. Водночас здійснення вибору стратегій суспільно-політичного розвитку може здійснюватися всупереч суспільним цінностям, що

домінують, а тому політична еліта набуває нових якостей, перетворюючись на ерзац-еліту [19]. Можна виокремити такі її характеристики: потурання особистій лояльності лідеру, що сприяє виникненню патрон-клієнтських відносин; підміна дієвих соціально-політичних механізмів прийняття рішень ідеологією чи популізмом; формування правил і ритуалів взаємодії, що виключають будь-яку варіативність дій; використання ресурсів і можливостей політико-управлінської системи для задоволення власних потреб; створення «міфу стабільності», що не наповнений реальним змістом [162, с. 88]. Імітація державницької діяльності – це стабільна характеристика української еліти.

На думку О. Криштановської, структурування еліти в межах політико-управлінської системи відбувається на вертикальному або горизонтальному рівнях. Перший рівень передбачає формування моноцентричної (монополізація владних відносин) та поліцентричної (наявність різних центрів владного впливу) ієрархій. Моноцентричність еліти підвищує рівень закритості політико-управлінської системи, обмежуючи її здатність реагування на виклики середовища, тим самим створюються умови для переходу до диктатури. Поліцентричність еліти формує значну кількість точок доступу до структур політико-управлінської системи, тим самим активізується процес інформаційно-комунікативної взаємодії, спрямований на пошук консенсусу в процесах реалізації владних відносин і прийняття політичних рішень. Горизонтальний рівень відображає структурування еліти на рівні представництва інтересів громад за допомогою виборчих процедур чи призначення на конкретну посаду [72]. Водночас рівень інституціоналізованості еліти в політичній системі впливає на формування її формальної та неформальної структур. Формальна структура відображає відкриту, сформовану в ході державотворчих процесів, процедурно закріплену модель функціонування еліти, що визначає ієрархію розподілу та реалізації владних відносин у межах конкретної політико-управлінської системи. Для неформальної структури характерна наявність закритих взаємодій еліти, які формально не закріплені, але значно впливають на розподіл владних

повноважень і процеси лобіювання політико-управлінських рішень [162, с. 89].

Оскільки українська держава, на нашу думку, є глибинним утворенням, тобто основні взаємодії здійснюються тіньовими суб'єктами (олігархічно-промисловими групами), які об'єктивно визначають вектори держави, то за таких умов рух є неможливим, при цьому більшість представників еліти є маріонетками, спонсорованими тіньовими структурами.

В. Маліновські пропонує модель, яка поєднує в собі вертикальний та горизонтальний рівні структурування еліти. Так, науковець поділяє еліту залежно від функцій держуправління. До першого рівня він зараховує правлячу політичну еліту, яка безпосередньо здійснює процес політичного управління на різних рівнях. До другого – самостійні еліти, які являють собою певні елітарні групи, що, програвши вибори, залишаються в полі публічної політики, опосередковано впливаючи на прийняття політичних рішень. При цьому в цьому сегменті формуються дві елітні групи – конкуренти (опозиція та прихильники проурядових сил), які прагнуть зміцнити свої позиції шляхом залучення до політичних інститутів та впливу на формування громадської думки. До третього рівня В. Маліновські зараховує потенційні еліти, які акумулюють прагнення до влади через актуалізацію ідеологічних пріоритетів і позиції. Четвертий рівень відведено еліті в політиці, яка не претендує на владні позиції, але її авторитет і досвід використовується для задоволення цілей правлячої еліти. П'ятий рівень – зв'язана група, неформальне об'єднання політиків, що впливає на прийняття політришень. Нарешті, до шостого рівня науковець зараховує селекторат – осіб з активною політичною позицією, які потенційно готові до виконання проффункцій у політичній сфері [142, с. 93–95].

Тип еліти безпосередньо залежить від виду політичної системи країни. Як слушно зауважує Л. Кочубей, правляча еліта – величина непостійна. Суспільство постійно розвивається, що призводить до зміни еліт. Еліта утримує в собі потужну субстанціональну константу (кожен із членів класу

має істотні риси класу, його цінності, мораль і відповідальність) [70, с. 106–107; 71, с. 38].

Виділяють такі типи еліт за функціональною належністю в суспільстві: президентська – політики, які входять до складу апарату Президента; урядова – прем'єр-міністр, міністри; силова – представники військових кіл, правоохоронців, органів прокуратури, служби безпеки, розвідки; депутатська; партійна – керівники політичних партій і рухів; громадська – представники неурядових і неполітичних організацій; дипломатична; регіональна; ідеологічна – представники гуманітарних та політологічних організацій, фондів та центрів, керівники ЗМІ, провідні журналісти, літератори, представники церкви [116, с. 65].

Водночас С. Келлер пропонує поділ еліти за типами на підставі їх функціонального призначення й здатності адаптування до змін, що неминуче відбуваються в суспільстві. Так, він виділяє еліту, здатну визначати стратегічні пріоритети реформування; еліту, яка здатна здійснювати пошук і раціональний вибір способів, методів досягнення поставлених цілей; еліту, здатну забезпечувати консолідацію суспільства на основі норм і цінностей з метою заохочення до активних дій; еліту, здатну генерувати цінності та оцінювати рівень моральності суспільства загалом [173].

Дослідники В. Денисенко, Ю. Привалов та В. Пилипенко умовно виділяють п'ять основних груп владної еліти. Вони називають ці групи «ідеальними» у веберівському розумінні. Так, науковці виокремили такі елітні групи: 1) індустріалісти, які все своє життя пов'язують з виробництвом, цій групі притаманні прагматизм та поміркованість в оцінюванні економічно-політичної ситуації в країні; 2) постіндустріалісти – молодші та динамічніші представники правлячої еліти, яких автори класифікації називають технократами, тобто ті, які цілеспрямовано прагнуть займати позиції у владній ієрархії та здійснювати реформування за західними зразками; 3) традиціоналісти, тобто вихідці з партійного середовища, орієнтовані на командну роботу та помірковану демократизацію; 4) державники, які

виступають за сильну національну державу, визнаючи її домінування над особистістю, однак, цю групу науковці називають умовною, оскільки ідея державності притаманна всім політичним партіям; 5) популісти, які є по суті різновидом державників, але відрізняються від останніх цілковитим цинізмом. Ця група орієнтована на пристосування до політико-управлінської ситуації, невиконання задекларованих цілей [42, с. 134–135].

Отже, ідейно-політичні орієнтації, що домінують, визначають зміст та напрями діяльності еліти в політичній системі. Виходячи із цього, можна конкретизувати такі функції еліти, що визначають її роль у функціонуванні системи з управління політикою: агрегації (аналіз інтересів груп громадськості) та артикуляції (ранжування та актуалізація найбільш значущих потреб, інтересів); розробки, прийняття та реалізації рішень, спрямованих на здійснення державного та політичного управління; стратегічну – здатність ініціювати конкретні політичні реформи чи модернізаційні процеси з метою підвищення ефективності функціонування політико-управлінської системи; інтегративну – об'єднання суспільства на основі спільних цінностей для реалізації політичних програм і рішень, а також подолання конфліктних ситуацій шляхом досягнення суспільного консенсусу; комунікативну – формування системи горизонтальних і вертикальних взаємозв'язків; організаційну – забезпечення функціонування дієвого механізму практичної реалізації політичних рішень і програм; рекрутування – формування ефективних політичних лідерів [162, с. 89].

Узагальнюючи результати дослідження окресленого питання в цьому підрозділі, сформулюємо такі основні, на нашу думку, висновки.

1. Елітологічні дослідження становлять значний теоретичний і емпіричний матеріал, на підставі якого можна відтворити логіку політичного процесу, дати його нові інтерпретації. У літературі немає єдиного та однозначного визначення поняття «політико-управлінська еліта».

2. Враховуючи накопичений досвід теоретичного аналізу, можна сформулювати нове авторське бачення поняття «сучасна політико-

управлінська еліта», а саме як актора політико-управлінського процесу, який має становище домінування в суспільстві й найвищий статус у системі владних диспозицій завдяки певним якостям, володіє значною часткою матеріальних і нематеріальних ресурсів та здатний впливати на прийняття політико-державних рішень.

3. Контреліта являє собою соціальну групу, сформовану в результаті інституціоналізації політико-управлінського впливу (позитивного або негативного) різних соціальних груп, у тому числі опозиційних структур, на ціннісні орієнтації й поведінкові стереотипи в суспільстві, що володіє характерними рисами еліти, але не має прямого доступу до владних виконавчих функцій.

4. Політико-управлінська еліта, як вищий шабель у політико-управлінській ієрархії держави, виконує такі функції:

- управління країною й прийняття відповідальних рішень;
- ініціювання соціальних змін, визначення політико-управлінської програми дій шляхом генерування нових ідей, що відображають інтереси суспільства, класів, прошарків тощо;
- створення й корекція інститутів політико-управлінської системи, здійснення на практиці виробленого курсу, втілення політичних рішень у життя;
- зміцнення стабільності та єдності суспільства, стійкості його політико-управлінської та економічної систем, недопущення й вирішення конфліктних ситуацій;
- рекрутування, висування з-поміж себе політичних лідерів;
- вивчення інтересів соціальних груп і вибудовування субординації;
- відображення в політичних програмах потреб різних верств суспільства, реалізація спільної стратегії реформування суспільства.

Отже, проаналізовані нами теорії дають змогу дати такі визначення вказаних на початку підрозділу дефініцій. Будемо рухатись від загального до конкретного.

Еліта – це певний прошарок, який можна визначити як носія еталонного набору певних якостей, до нього належать представники не лише істеблішменту, а й певних груп, які займають вищі шаблі у своїй професійній ієрархії. Якщо ми говоримо про політичну еліту, то маємо на увазі перш за все певний прошарок, який або намагається отримати владу, або вже володіє нею. Принцип підбору до політичної еліти не обов'язково передбачає наявність певного професіоналізму, а визначається лише рівнем доступу до бенефеціара. Інший момент закладений у формування управлінської еліти – як правило, це той, хто здійснює безпосередньо політичні та адміністративні функції. Що ж до політико-управлінської еліти, то це певний прошарок, який набуває можливості управляти завдяки належності до тих чи інших політичних груп. Надамо визначення політико-управлінської еліти, виходячи з українських реалій: це протоелітна група глибинної держави, що концентрує та використовує ресурси й можливості держави та суспільства для задоволення власних потреб, будує відносини на патрон-клієнтських засадах і для якої характерні популізм, дисфункціональність.

1.2. Формування інституту політико-управлінської еліти

Найчастіше під час вивчення політичної еліти використовують різні напрями структурно-функціонального підходу, оскільки завдяки цьому методу можна з'ясувати структуру еліти та взаємозв'язки між її елементами, закономірності функціонування, механізми її відновлення, її функції. Варто зазначити, що функціональний підхід був обґрунтований ще Н. Макіавеллі, і нині він домінує в дослідженнях західних та вітчизняних елітологів. Проте навіть усередині цього напрямку немає єдиного розуміння суті еліти, що відображається в трьох підходах до її визначення, таких як:

1) позиційний (відповідно до позиції особи в системі влади), тобто до еліти належать члени парламенту, уряду тощо;

2) репутаційний – базується на складеному експертами рейтингу політиків;

3) виокремлення осіб, які приймають стратегічні рішення [34].

Однак, незважаючи на різноманітність підходів у структурно-функціональному напрямі дослідження поняття еліти, головною ознакою все ж таки є статус людини, її місце та роль в управлінні суспільством, у системі владних структур, у прийнятті рішень і реалізації функцій управління. Прихильники цього підходу бачать в еліті відносно вузьку, специфічну владну групу панівного класу. Це «управлінські активісти», які, зрештою, усе визначають та вирішують; особлива соціальна група, що вербує, що виховує та постачає суспільству лідерів. Інші – «слухняна більшість», що потребує організації та управління [166]. Цей підхід до методологічного дослідження еліти базується, з одного боку, на теорії соціальної ієрархії, з іншого – на потребі в управлінні, яка об'єктивно існує в суспільстві та виступає як функція управління, здійснювана особливою соціальною групою [33].

Структурно-функціональний підхід, на нашу думку, майже цілком виключає ціннісний аспект поняття «еліта», де акцент ставлять на персональних характеристиках індивідів, тобто представників еліти, і сконцентрований лише на способі її формування (наприклад, визначає, є відбір еліти демократичним чи ні), але не характеризує якість і не пояснює сутність системи елітного відбору. Нам видається, що в такому разі втрачається зміст поняття еліти, тому більш логічним видається підхід, запропонований у теорії соціального простору П. Бурдьє.

Так, науковець зауважує, що світ являє собою багатовимірний простір, у якому функціонують індивіди, які мають різні види капіталу: економічний – власність та фінансові ресурси; соціальний – соціальні зв'язки, поведінка, соціальні норми й довіра; символічний – ранги, градації, символічні ієрархії, легітимність, престиж, репутація, авторитет;

професійний – досвід, кваліфікація, знання, навички. За допомогою цих факторів і відбувається систематизація сучасних політичних еліт [17, с. 17–18].

Відтак, на нашу думку, політико-управлінська еліта – це система груп, яка: 1) володіє значною часткою ресурсів; 2) займає позиції домінування в економічній, культурній, професійній сферах; 3) об'єднана певними ціннісними установками, стереотипами, нормами поведінки, способом життя; 4) визнана легітимною. Визначення цих характеристик спонукає нас до з'ясування процесу функціонування еліти з позиції інституційно-нормативних особливостей. Для досягнення поставленої мети потрібно провести аналіз конкретного інституційного середовища, владно-управлінських ресурсів та охарактеризувати якісні параметри суб'єктів влади.

Наприклад, ми можемо досліджувати неформальні стандарти поведінки представників еліти, які, у свою чергу, безпосередньо впливають на особливості організаційної, інституційної структури. Так, у ситуації неефективності дії політико-управлінських інститутів, існування різнорідних і суперечливих механізмів здійснення влади саме соціокультурні стандарти, історичні традиції формування й функціонування представників еліти стають ключовими характеристиками їх діяльності.

Вибір цієї методології зумовлений, на нашу думку, і тим, що вона позбавлена консерватизму традиційного інституціоналізму, який під політичними інститутами розумів державні установи, політичні організації; саме їх розглядали як визначальні чинники політичного процесу, від яких залежали як діяльність політичних акторів, так і ефективність, стабільність політичної системи.

А специфіка неоінституціоналізму полягає в тому, що політичні інститути розуміють крізь призму взаємозв'язків формальних і неформальних норм [120, с. 98, 100], тобто «інститут» являє собою «правила гри» [104, с. 17; 137, с. 85]. Відтак, інститут розглядають з урахуванням впливу

соціокультурних, формальних і неформальних факторів, що визначають його своєрідний каркас, а також нормативно-ціннісної системи професійних вимог до здійснення політичної діяльності, що роблять її досить передбачуваною [162, с. 95].

Формальні інститути універсальні, мають систему правових норм, спрямованих на регулювання формування й функціонування еліти, а також «декларують досягнення спільних цілей та вигоди для всіх (загальний добробут, безпека, захист прав і свобод). Формальні інститути є продуктом свідомого і цілеспрямованого людського задуму (прийняття законів)» [16, с. 44]. У свою чергу, неформальні інститути не мають універсального характеру, оскільки являють собою звичаї та традиції. Вони також «можуть виступати інструментом вигоди для більшості членів спільноти, так і преференцій для вузького кола осіб (корупція, кланові відносини). Зазвичай вони з'являються стихійно або ж закріплюються як випадкові наслідки цілеспрямованих дій» [158, с. 44]. Іншими словами, неформальні інститути – «це соціальні правила, зазвичай неписані, що створені та виконуються за межами офіційно дозволених каналів» [159, с. 191]. В умовах українських реалій у глибинній державі, на нашу думку, неформальні інститути є визначальними.

«Неформальність та формальність внутрішньо пов'язані одна з одною різними способами й різною мірою; і ця суміш інституціоналізована; це форма організації, у якій відносини патримоніального типу пронизують політико-адміністративну систему, що формально будується на раціонально-легальних відносинах» [145, с. 121–122]. Як зазначає Г. Хелмке, «необхідність у неформальних інститутах виникає через неповноту формальних інститутів, які не здатні передбачити всі варіанти поведінки. Тому в рамках формалізованих бюрократичних і законодавчих норм актори створюють неофіційні правила і процедури, котрі спрощують їх роботу або ж стосуються тих проблем, які не передбачені в формальних правилах. Також неформальні інститути можуть бути “запасною” стратегією для акторів, які прагнуть діяти в рамках

формальних правил, але з тих чи інших причин не завжди здатні досягти відповідних інституціональних рішень» [159, с. 201].

Існують різні форми взаємодії таких інститутів у динаміці: 1) через формалізацію неформальних інститутів; 2) через пригнічення формальними інститутами неформальних, відводячи їм другорядну роль в управлінні суспільством; 3) через пряму суперечність формальних і неформальних норм; 4) формальні правила створюються для протидії наявним неформальним нормам і повинні сприяти формуванню оновлених неформальних інститутів; 5) через паралельне існування формальних і неформальних інститутів; 6) через сприяння неформальних правил виникнення й реалізації формальних, доповнюючи та продовжуючи їх; 7) через витіснення неформальними правилами формальних; 8) через «пристосування» формальних правил до неформальних, зміну під впливом суспільства чи вимог часу [146, с. 22]. А отже, неформальні інститути можна назвати відповіддю на інституційні та законодавчі відхилення, які відбуваються в державному та суспільному житті країни. Вони мають функціональне значення для спрощення взаємодії акторів у політичній грі та сприяють підтриманню балансу політичної системи [165, с. 17].

Процес формування еліти є довготривалим і являє собою складну систему, побудовану на інституційних засобах відбору еліти. Як правило, ці засоби мають тенденцію до змін відповідно до обраної моделі державного управління. У науці процес формування еліти називають рекрутуванням, а до засобів його здійснення зараховують: а) механізми рекрутування (інституційні особливості висунення до складу еліти нових представників – успадкування, кровна спорідненість, володіння власністю, професійна компетентність, освіта, партійна належність, особиста відданість, вислуга років тощо); б) канали рекрутування (шляхи просування вгору у владній ієрархії – державний апарат, політичні партії, силові структури, релігійні організації, ОМС, система освіти) [30, с. 100–103; 54, с. 99].

Вбачається необхідним зауважити, що поняття «механізми входження в політико-управлінську еліту» ще не є достатньо категоріально розробленим та методологічно обґрунтованим як у вітчизняній, так і в зарубіжній політичній науці, а тому поки не має загальноприйнятого етимологічного визначення [99, с. 177]. Узагальнюючи подані в літературі визначення цього поняття, можна виділити такі його риси: нагорода, заслуги, які сприяють входженню в еліту, призначення та вибори, принципи просування й залучення до еліти, репродукція та самовідтворення [72, с. 40; 28, с. 101; 130, с. 97; 58, с. 176; 74, с. 28–29]. Таким чином, механізми формування еліти потрібно трактувати як систему процедур, які повинна пройти особа, перш ніж увійти до еліти, тобто бути «рекрутованою» до неї [99, с. 178].

У свою чергу, можна, на нашу думку, зазначити, що канали рекрутування являють собою ті соціальні інститути, входження в які дає людям змогу досягти еліти. Канали мають універсальний характер і притаманні всім країнам.

Зокрема, К. Манхейм виділяв три найбільш реальні механізми формування еліти суспільстві з демократичною формою правління. Першим механізмом є бюрократичне просування методичних працівників, які в будь-якій ситуації слідуватимуть встановленим приписам, правилам та інструкціям. Другим механізмом є нерегульована конкурентна боротьба за лідерство, основними прийомами якої є не компетентність у певній вузькій галузі, а широкомовні популістські заклики, особиста привабливість, магнетизм, що досягають завдяки ораторському мистецтву, добрій фізичній формі та кмітливості. Такий «популістський» метод рекрутування домінує в Україні, заважаючи на прихід до влади людей з найкращими професійними та моральними якостями. Третій механізм – класовий вплив, який діє, коли система правління є демократичною та рекрутування до неї не обмежується рамками якої-небудь закритої групи. У межах демократичності системи можуть формуватися різні групи [86, с. 191–192].

Найбільш плідним вважаємо виділення двох типів процесу рекрутування еліт: 1) відкритий – означає, що до еліти можуть приєднатися представники різноманітних соціальних груп. Процес відбору в такому разі є чесним та ґрунтується на принципі, коли вирішальне значення мають особистісні якості людини, її здібності, освіта, моральні характеристики, а не «анкетні дані», не її (або її батьків) соціальний стан, належність до певної соціальної групи; 2) закритий – характеризується самовідтворенням еліти [76, с. 76–78; 75, с. 208–213].

«Механізми і канали рекрутування є динамічними. Від їх зміни залежить й зміна політико-управлінської системи, а тому не можна ігнорувати роль неформальних відносин у формуванні еліти як політико-управлінського інституту» [54, с. 99], оскільки навіть «у найжорсткішій інституційній структурі завжди присутні неофіційні взаємини між представниками еліти». Це твердження обґрунтовано в дослідженнях П. Блау, М. Крозьє [13, с. 8–30; 54, с. 99]. Домінування неформальних механізмів рекрутування може також бути наслідком інституційних перетворень, і тоді ключовими принципами формування й функціонування еліти стають «зашагункові» відносини. «В результаті це призводить до розриву публічної системи відбору з дійсним способом формування влади. В такому випадку замість критерію компетентності перевага надається принципу персональної та групової лояльності» [54, с. 93].

Така ситуація виникає тоді, на нашу думку, коли система еліти формується із «зашагунковими іграми», коли переважають особисті відносини, а не матеріальні ресурси та інтелектуальний потенціал представників еліти. Як наслідок, це значно обмежує доступ «нової крові» до політичних ресурсів.

Поряд із системою рекрутування на процес розвитку еліти, на наш погляд, впливають і принципи її діяльності. Принципи як відправні засади виступають базою політико-управлінської діяльності еліти. Вони є незаперечними вимогами, які сформувалися з плином часу, залежать від

державної моделі управління та висуваються до формування й функціонування еліти. Характер принципів безпосередньо впливає й на тип діяльності еліти, оскільки її представники зазвичай задіяні в різних сферах управління, а тому й специфіка діяльності буде різною. Таким чином, модель діяльності еліти як інституту політичного управління можна проаналізувати, приділяючи увагу характеру практичної діяльності, яку їй доводиться виконувати. На характер діяльності еліти також суттєво впливає ступінь взаємозв'язку формальних і неформальних інститутів.

Досліджуючи всі ці чинники, можна виділити такі типи діяльності еліти як політико-управлінського інституту: 1) управлінську; 2) інноваційну; 3) неправову. Розглянемо кожний тип окремо.

Управлінську діяльність еліти можна, на нашу думку, представити у двох напрямках. Перший – це управління соціально-економічними, політичними, державними процесами країни та прийняття стратегічних рішень в управлінні суспільством. Другий – це цілеспрямована діяльність, спрямована на передбачення майбутніх змін інституційних правил і характеристик формування та функціонування еліти як інституту. Наприклад, такі негативні чинники політичної еліти радянського періоду, як повільна ротація, поширення тіньових принципів відбору, взаємодії між групами еліти, корупція, зумовили необхідність перегляду основних принципів її діяльності. Такі перетворення, як виклик новому часу, спонукають суб'єктів еліти виробляти нову стратегію, яка буде відображати інтереси тих чи інших її структурних елементів, що, у свою чергу, стає чинником різкого прискорення, інтенсифікації змін правових норм, що регулюють функціонування елітарного політико-управлінського інституту.

Сутність інноваційної діяльності визначається змістом таких понять, як «інновація» – оновлення та зміна; «інноваційний процес» – упровадження нового методу. Оперуючи ними, ми можемо впевнено стверджувати, що інноваційна діяльність еліти визначається, по-перше, здатністю її представників до змін, адаптації до таких змін та до використання нових

можливостей. У випадку, коли еліта не готова до змін, вона починає використовувати неформальні види діяльності. Незважаючи на весь прагматизм ситуації, такий спосіб адаптації представників еліти до нових умов існування все ж таки сприяє подальшому розвитку процесу змін [91, с. 510; 54, с. 102]. Таким чином, інноваційний тип діяльності еліти, на нашу думку, може як сприяти підвищенню ефективності її функціонування, так і знижувати її.

Неправова діяльність еліти означає відмову її суб'єктів від пристосування до нових умов функціонування. У такий спосіб еліта захищає свої традиції, інтереси й владні ресурси. Такі дії та поведінка найчастіше спрямовані на ігнорування нових принципів, норм, правил, що тягне за собою настання негативних і непередбачуваних наслідків. У результаті неправова діяльність суб'єктів еліти стає домінувати, міцно закріплюється в інституціональному просторі, що призводить до деформації елітоутворювальної системи.

Співвідношення формальних і неформальних інститутів також залежить від різноманіття й зрілості структур громадянського суспільства як певного виду інститутів, які здійснюють контроль над політичною елітою, та ступеня легітимності самої еліти як політико-управлінського інституту. О. Ресент зазначав: «Народ, який прагне побудувати незалежну державу, повинен цілеспрямовано творити, плекати, навчати власну політичну еліту» [61, с. 23].

Громадськість, на нашу думку, є одним із головних індикаторів ефективності чинної політичної еліти, оскільки демократична форма управління передбачає участь громадянського суспільства в управлінні держсправами. Основним завданням громадськості в такому разі є демонстрація панівній еліті обмеженості її можливостей і ресурсів та здійснення корегувального впливу при виробленні й прийнятті рішень елітою. А для цього потрібен стійкий механізм взаємодії цих двох інститутів, встановлення надійної стійкої комунікації між ними, коли еліта буде обізнана щодо інтересів, запитів, думки, настрою та самопочуття громадськості, що дасть змогу еліті виробляти адекватні політичні дії й приймати ефективні

політичні рішення. У противному разі еліта віддаляється від громадськості, що породжує недовіру останньої до ефективності політичної діяльності еліти.

Легітимність еліти як політико-управлінського інституту, на нашу думку, потрібно розглядати не лише в розрізі визнання суспільством законності системи формування держави, а й з огляду на правомірність її діяльності та прийнятих нею рішень, оскільки легітимність визначає динаміку всієї політико-управлінської системи. Відсутність довіри населення до еліти вказує на переважання неформальних інститутів та зв'язків у системі функціонування еліти та її формуванні.

На завершення зауважимо, що застосування розглянутих методологічних підходів дає можливість досліджувати еліту як політико-управлінський інститут не тільки з погляду її сутнісних характеристик, а й аналізувати цей феномен у межах історичного, економічного та соціокультурного процесу розвитку. Результати розгляду в цій дисертації теоретичних проблем методологічного дослідження еліти як політичного утворення дадуть змогу в подальшому розробляти сценарії суспільно-політичного розвитку сучасного українського суспільства.

1.3. Генеза та функції політико-управлінської еліти в Україні

Аналіз проблеми української ідентифікації політичної еліти є одним із центральних напрямів гуманітарних наукових досліджень сучасної України. Науковці, праці яких присвячені цій темі, розділилися у своїх визначеннях щодо існування, ролі та значення політико-управлінської еліти в Україні. І це цілком виправдано, оскільки сама історія становлення України є суперечливою, особливо з огляду на довгострокове перебування України в умовах володарювання на українських землях іноземних держав. Натомість, завжди існувала частина суспільства, яка прагнула до побудови власної

української держави, і саме вона була тією рушійною силою всіх політичних процесів, що відбувалися в історії України, і саме її слід називати українською політико-управлінською елітою.

На думку багатьох дослідників, історія зародження української еліти як політико-управлінського інституту починається за часів Київської Русі, а саме з моменту прийняття християнства, коли дворянство (книзі, військові керівники, духовенство) вели політику просвітництва на основі етнічної спорідненості, ідейно об'єднуючи всі верстви населення в єдине ціле [160, с. 175].

Подальші історичні події, що відбувалися на українських землях, по-різному позначилися на сутності політичної еліти України. Наприклад, за часів Речі Посполитої українська еліта послідовно набувала передового досвіду керування. Це відбулося двома шляхами: 1) співробітництво з окупантами; 2) соціальний протест і бунтарська діяльність проти існуючого ладу [115, с. 97]. Прагнення визволити українські землі від панування Польщі призвело, на нашу думку, до народження Запорозької Січі й нової еліти – старшини, яка являла собою військово-адміністративну структуру, що боролася за власну державність.

За гетьманування Б. Хмельницького на козацьку старшину стали покладати обов'язки й функції державної влади. Було введено новий адміністративний та територіальний поділ країни – полки й сотні. На підставі цього відбулася диференціація ієрархії козацької старшини на генеральну, яка була вищим рівнем державної адміністрації, виконувала роль уряду й складалася з наближених до гетьмана, а також на полкову та сотенну. Таким чином, влада Гетьманщини остаточно визначала структуру козацької еліти та ієрархію рангів, вона мала економічні важелі впливу [83, с. 52].

Старшинська еліта була лише народною, освіченою й патріотичною, що дозволило їй витримати весь тягар боротьби з польським гнітом за українську державність. Козацька структура ієрархії влади й управління стала моделлю нової української держави [89, с. 208]. Боротьба українського козацтва проти

польського панування сприяла поширенню в середовищі еліти ідей автономізму й формуванню нового комплексу політико-культурних орієнтацій [141, с. 321]. А. Левченко називає козацьку еліту самостійним суб'єктом історичного розвитку [83, с. 52]. З таким твердженням варто погодитися, оскільки Запорозька Січ зосереджувала волелюбне українство, була осередком боротьби із зовнішніми ворогами, провідною силою народу за духовне відродження, соціальне та національне визволення. Січ стала зародком нової української козацько-старшинської державності [155, с. 108].

Однак після революції Б. Хмельницького українській шляхті не вдалося зберегти набутої самостійності. Із часом нова українська аристократія поступово денаціоналізувалася, зраджувала національним інтересам, дедалі більше відходила від ідеї державності в бік чистої користи [66, с. 17]. Однак, незважаючи на це, часи правління Б. Хмельницького варто визнати унікальним явищем не лише в українській, а й у світовій історії. Саме цьому періоду належить величезна заслуга у відродженні Української держави, яка після падіння першої української державності часів Київської Русі та Галицько-Волинського князівства майже 300 років перебувала в складі інших країн і, здавалося, розгубила всі державно-політичні та духовні ідеали. Б. Хмельницький сприяв пробудженню національно-політичної та культурної свідомості українського народу, що мало вирішальне значення для утворення української козацької держави [111].

Після того, як українські землі стали частиною Російської імперії, український Гетьманат був ліквідований, що позначилось на українській еліті, яка майже зникла. Однак, українська політеліта утворювалась не тільки серед козацтва. Вона формувалась на тлі іноземного панування шляхом створення національного-визвольних рухів, повстань проти національного й соціального гніту.

Аналіз історичних наукових джерел свідчить, що наприкінці XIX – на початку XX ст. активно формувалася національна українська інтелігенція, яка прагнула національного відродження в культурно-освітній сфері шляхом

створенням громадських і наукових товариств, культурно-освітніх та наукових інституцій, громадсько-політичних організацій, заснування численних видань [155, с. 111].

Першою політичною організацією, на нашу думку, є «Кирило-Мефодіївське братство», що існувало в 1846–1847 рр. До братства входили й відомі українські письменники, серед яких можна назвати Т. Шевченка, який вступив до братства у квітні 1846 р. Положення цього братства були викладені відомим істориком М. Костомаровим у «Книзі буття українського народу» та В. Білозерським у книзі «Запики». Основою цих публікацій стали ідеї панславізму. Члени братства мали на меті побудувати суспільство, засноване на засадах християнської моралі, на принципах рівності й суверенності, створити демократичну федерацію слов'янських народів зі столицею в Києві. Вони вважали, що досягти цього можна шляхом проведення реформ, знищення царизму й скасування кріпосного права, встановлення демократії. Діяльність цього братства була спрямована на пропаганду українізації шляхом розповсюдження листівок, публічних виступів, написання підручників, історичних досліджень, відкриття шкіл.

У другій половині XIX ст. центром формування української інтелігенції були громади, які проводили національно-культурну та громадсько-політичну діяльність. Головною ідеєю цих громад було пробудження національної свідомості українського населення за допомогою поширення освіти. Вони активно популяризували українську літературу [115, с. 98].

На початку 1917 р. після падіння царського режиму українське суспільство опинилося в складних умовах. В один момент було зруйновано старі інститути влади, а на їх місці стали виникати одночасно декілька осередків влади. З початком революції в боротьбі за владу зійшлися російські більшовики, що починають набирати вагу у великому промисловому центрі, адміністрація Тимчасового уряду та, власне, українські сили. Таким чином, можна стверджувати, що в той час існувало три елітарні гілки, кожна з яких мала різні політичні платформи та цілі [87, с. 117; 88, с. 103].

У цей період, на нашу думку, серед представників української політеліти вже була чітко сформована ідея побудови незалежної України. Однак, характеризуючи цей період через визначення досягнень в окресленому напрямі, зауважимо, що шлях утворення української держави був непростим, були не лише певні досягнення в цьому, а серйозні помилки.

У середні 1917 р. авторитет української політеліти поступово почав зростати. Натомість, революційні події того часу, породжені війною та соціальною напругою в суспільстві, загострили й національне питання, але провідники українства ані в центрі, ані на місцях не були готові перейняти на себе роль політичних лідерів. На другий план відкидали як роботу в середовищі народних мас, так і організацію політичних інституцій [87, с. 119; 88, с. 107].

Навесні 1917 р. була створена така громадсько-політична організація, як Українська Центральна Рада (УЦР). Із часом вона посіла центральне місце в національно-визвольному русі, її навіть вважали своєрідним парламентом. Її члени розпочинали парламентську діяльність, маючи переважно досвід роботи в земських установах, у політичних та громадських організаціях, у проведенні зборів, з'їздів, мітингів. Парламентського досвіду набували поступово, вимушено, він ставав джерелом парламентських процедур [55, с. 197–198]. Варто підтримати А. Пахарєва й погодитися з тим, що склад УЦР був першою генерацією української політеліти, яка реально мала владні ознаки, хоча її управлінські функції були обмежені як політично, так і територіально [115, с. 99].

Про діяльність УЦР щодо встановлення автономії України яскраво свідчать чотири Універсали. Незважаючи на той факт, що постановлення І Універсалу було скоріше вимушеним кроком, продиктованим обставинами, мало на меті не лише вираження настроїв активної більшості, а й стало формою самозахисту української еліти, він набув високої реакційності не лише всередині українського суспільства, а й за його межами [114, с. 222–223]. Цей Універсал стисло та виразно викладав суть прагнень українського народу

«порядкувати своїм життям», дати лад законами, виданими всенародним Українськими Зборами [55, с. 218], а також визначав діяльність УЦР як автономної управлінської ділянки Тимчасового уряду Росії [115, с. 101]. Вважаємо, що він не лише активізував українське суспільство, а й посилив увагу до української проблеми з боку Тимчасового Уряду. Ігнорувати Україну в Петрограді вже не стали, адже це могло призвести й до подальших кроків на шляху до повного відокремлення.

Російські політики, які звикли до поступливості й нерішучості українських лідерів, ніяк не очікували від них такої демонстрації сил, про що говорять навіть мемуаристи [25, с. 233].

Іншою визначною подією в розбудові держави було створення 28 червня на закритому засіданні Комітету Центральної Ради – першого виконавчого органу, власне, уряду України – Генерального секретаріату на чолі з В. Винниченком [41, с. 17]. А ось II Універсал вважають найслабшим з усіх чотирьох. Більшість істориків оцінювали цей документ як крок назад [94].

Проголошення III Універсалу відбулося після початку Жовтневої революції. Ним було проголошено Українську Народну Республіку. Однак, статус республіки був визначений нечітко. Нарешті, IV Універсалом Україну було проголошено незалежною і самостійною державою. Однак, після того, як Україна погодилися на окупацію німецько-австрійськими військами з метою уникнення впливу на її політику Росії, авторитет Ради був підірваний серед українців, що підсилювало позиції партизанського руху. Натомість остаточна крапка в діяльності УЦР була поставлена під впливом внутрішніх чвар між її лідерами, а також інших суб'єктивних причин [115, с. 106].

У сучасній науці лунають різні думки щодо історичної ролі УЦР у формування української еліти. Одні переконані, що вона відіграє важливу роль у становленні й розвитку українського народу, а інші не вважають її гідним виразником інтересів народних мас того часу.

Наприклад, В. Липинський критикує народницький світогляд соціалістичних лідерів Центральної Ради, які, на його думку, спиралися та

шукали підтримки в народній інтелігенції та селянства й при цьому відкидали державотворчий потенціал заможних верств суспільства [84]. В. Верига також негативно оцінював діяльність Центральної Ради в питанні національного суверенітету [24, с. 270].

Повалення наприкінці квітня 1918 р. Центральної Ради та утворення Гетьманату П. Скоропадського призвели до суттєвих ідеологічних змін державного будівництва. В його основу були покладені консервативно-ліберальні цінності, коли український патріотизм став більш толерантним до російської духовно-культурної спадщини [117, с. 48].

У науці простежуються, на наш погляд, розбіжності думок науковців щодо значення періоду правління Скоропадського в історичному розвитку України. Одні вважають гетьманську владу нелегітимною, негативно оцінюють політичні дії того періоду, а інші, навпаки, переконливо стверджують, що цей період є важливим етапом розвитку української державності й занадто розхвалюють тих самих представників політичної еліти.

Таку різноманітність поглядів А. Пахарєва пояснює тим, що правління П. Скоропадського проходило в складних умовах окупації, до того ж сам Гетьманат був відроджений окупантами. Усе це накладало певний відбиток на спрямованості та характері правління [115, с. 103]. У цьому цілковито переконані такі, науковці як С. Наумкіна і Л. Козловська [101]. Водночас А. Пахарєв зауважує, що а період правління П. Скоропадського було зроблено й дещо корисне, наприклад, відкрито українську гімназію та ряд вищих навчальних закладів, засновано Національну академію наук, зроблено перші кроки в подальшому розвитку національного мистецтва [115, с. 103]. На позитивні моменти того періоду вказує й Р. Періг, який звертає увагу наукової спільноти на той факт, що вищі урядовці Гетьманату працювали насамперед для забезпечення функціонування власної державності, хоч змушені були виконувати Брестські домовленості [117, с. 48]. А Ю. Терещенко переконаний, що саме цей період української історії пов'язаний з надзвичайно важливими

подіями – поверненням до активної суспільно-політичної й державотворчої діяльності. Науковець вважає, що саме проголошення правління П. Скоропадського було центральною подією того часу, оскільки це означало відновлення української державності [151, с. 4]. Варто наголосити, що в період правління зазначеного Гетьманату, незважаючи на відносно нетривалий час існування Української Держави, працювало три склади уряду [117, с. 34].

До першого складу Уряду входили Ф. Лизогуб, який очолював уряд, М. Василенко, який займав пост міністра освіти, М. Чубинський – міністр юстиції, І. Кістяковський – міністр внутрішніх справ, В. Зіньковський, який займав цікавий пост міністра ісповідань, О. Рогоза – міністр військових справ, Б. Бутенко – міністр шляхів сполучення, В. Любинський – міністр охорони здоров'я, Ю. Соколовський – міністр продовольства, Д. Дорошенко – міністр закордонних справ, В. Колокольцев – міністр земельних справ, А. Ржепецький – міністр фінансів, С. Гутник – міністр торгівлі і промислу, Ю. Вагнер – міністр праці. Такий уряд можна назвати інтернаціональним, оскільки до його складу входили як етнічні українці, так і представники інших національностей – поляки, євреї, росіяни. Саме цей акт був приводом для обвинувачення Уряду й Гетьмана в неукраїнській спрямованості політики. Яскравим доказом цього є опублікований опозицією меморандум, у якому наголошено на тому, що Уряд не є українським ні за своїм складом, ні за своєю політичною орієнтацією [163, с. 38–41]. Із часом стало очевидним, що більшість представників еліти дійсно мають русофільський вектор у політиці, що й слугувало зміні складу Уряду, до якого відтепер входили діячі поміркованої національної орієнтації, які належали до ліберальної творчої інтелігенції, більшість соціалістів-федералістів. Варто зауважити, що за вісім з половиною місяців існування Гетьманату це було найбільше представництво українських діячів у Раді Міністрів. Оцінюючи персональний склад Уряду, П. Скоропадський писав: «Новий кабінет був буржуазний, але з сильним українським забарвленням» [117, с. 37].

Можна стверджувати, що третій й останній склад Уряду мав проросійську орієнтацію. Це сталося через загострення міжнародної ситуації, що спричинило загрозу втрати української державності. Саме події міжнародного характеру, такі як закінчення Першої світової війни, падіння Австро-Угорської імперії, політичні події Німеччини, призвели до закінчення правління П. Скоропадського та його Уряду.

Наприкінці 1918 р. Українську Народну Республіку було відроджено, а найвищим органом державної влади стала Директорія. Її членами стали українські соціал-демократи. Ці події фактично стали причиною громадянської війни між Директорією й Радянським українським урядом [115, с. 107]. Політика Директорії УНР була спрямована насамперед на формування правових засад гуманітарної політики, українізацію адміністративно-державного апарату, галузей освіти, науки, культури; удосконалення регулювання мовних прав національних меншин; реорганізацію системи держу правління [78, с. 223].

Після того, як були скасовані умови Берестейського миру, влада Директорії закріпилася на більшій частині українських земель. Зміцнення влади Директорії пояснювалося допомогою, яку українські більшовики отримали від російських. Натомість, позиції Директорії вже у 1919 р. були значно знижені, а її влада діяла ще не досить тривалий час лише в окремих українських землях. Причина політичної поразки української еліти в боротьбі за незалежність України за часів існування Української Народної Республіки має глибокі складові об'єктивного та суб'єктивного характеру [115, с. 108].

Історія формування політико-управлінської еліти на теренах України, на наш погляд, у радянський період показує, що вона являла собою управлінської-бюрократичний прошарок суспільства з виключними привілеями. Радянську еліту найчастіше називають номенклатурою.

У літературі зазвичай під номенклатурою розуміють посаду чи кандидатуру на посаду або групу осіб, які обіймали ці посади. Однак не варто ототожнювати номенклатуру із чиновництвом, оскільки їх функції суттєво

різняться: якщо чиновники виконують накази державних органів, то номенклатура сама диктує свою волю цим органам [77, с. 167]. Так, М. Восленський під номенклатурою розуміє: «1) перелік керівних посад, призначення на які здійснюється не керівником певного відомства або установи, а вищим органом; 2) перелік осіб, які обіймають такі посади або знаходяться в резерві для них» [27]. У свою чергу, В. Сисоєв називав номенклатуру внутрішньою партією [149, с. 158].

Справедливим, на нашу думку, є твердження, що номенклатура була правлячою елітою або окремою кастою управлінців у Радянському Союзі. Ця частина суспільства мала багато привілеїв, тому наприкінці 80-х рр. XX ст. в країні майже не залишилося людей, які були байдужі до питання про пільги та привілеї, якими користувалася номенклатура, тоді як практично всі прошарки суспільства відчували на собі зростання економічних труднощів, які супроводжувалися порожніми магазинними полицями та дефіцитом необхідних товарів. Будь-яка інформація про привілеї номенклатурників, навіть на рівні чуток, викликала масове невдоволення населення [77, с. 167–168]. І. Світак наголошував, що номенклатура – це передатний прошарок групи управлінців, який утворився в соціалістичному просторі після відтворення тоталітарної еліти, до складу якої увійшли працівники вищої політичної сфери, що слугувало віддаленню такої еліти від суспільства [98, с. 13–67].

А. Пахарєв називає номенклатуру закритою, внутрішньо неоднорідною, вибудованою ієрархічно й організовану соціальну групу, яка ґрунтується на принципах суворого підпорядкування, жорсткої централізації та наявності такого механізму формування цієї групи, який позбавлений обов'язковості узгодження рішень із суспільством, обмежуючись суто внутрішніми процедурами. Більше того, критерії відбору кандидатур і їх призначення цілком визначаються вищими представниками ієрархії [115, с. 110].

У зарубіжній літературі поняття «номенклатура» розглядають переважно з позиції методологічного плюралізму, коли особливості феномену номенклатури трактують не стільки з класових, скільки з елітистських позицій [63, с. 174]. Так, Д. Бадовський називає номенклатуру «формою організації держави у СРСР, способом існування політичної еліти. Комуністична партія створила видову корпорацію управлінців із номенклатурними засадами відбору кадрів і тоталітарним контролем над усіма сферами суспільного життя» [8, с. 42–58]. У свою чергу, Т. Коржихіна і Ю. Фігатнер вважають, що під номенклатурою потрібно розуміти: «1) документи, які відображають сутнісні механізми панування і відновлення касти керівників; 2) систему створення й запуску в дію такого механізму. І в такому разі, на номенклатуру покладалася функція організаційно-технічна процедури та функція формування і репродукції закритого прошарку можновладців, “канонізованих начальників усіх рівнів”» [69, с. 25]. Таке твердження підтримується й у сучасній публіцистиці, де визначення номенклатури подано з таких позицій: «1) процес становлення номенклатури (зміст директивних документів); 2) система призначень на посади; 3) частка державних службовців, які призначаються на підставі певних рисами та особливостей, шляхами розвитку самовідтворення» [115, с. 112].

Українська управлінська номенклатура, на нашу думку, формувалася за тими самим принципами, але все ж таки вона мала деякі особливості, на формування яких вплинули внутрішньополітичні події й перетворення. У 1923 р. радянське керівництво почало вести політику коренізації. Головною ідеєю було спільними зусиллями добитися того, щоб представники корінних народів вступали до Комуністичної партії та інших органів влади всіх рівнів у союзних республіках, а також щоб усі службовці вивчали місцеві мови й користувалися ними. Таким чином пропонувалось підтримувати культурний та соціальний розвиток усіх народів Радянського Союзу. Таку політику на території Радянської України називають українізацією, яка розпочалася з кадрових перестановок.

Головною метою українізації було посилення використання української мови. Наприклад, у 1922 р. тільки 20% урядових справ вели українською мовою, а вже у 1927 р. відсоток збільшився до 70. Українізація охопила всі сфери життя Радянської України. Значно збільшився відсоток населення, яке навчилося писати. Школи стали викладати українською мовою. Збільшився відсоток друкування українською мовою книжок, преси. Так, уже у 1927 р. більшість книжок виходили українською.

У сучасній науковій літературі, присвяченій історичному розвитку української державності та свідомості, простежується різноманітність думок щодо діяльності та ролі української радянської влади в процесі становлення та розвитку України. І тут ми цілком погоджуємось із А. Пахаревим. Він слушно зауважив, що не можна недооцінювати прагнення й досягнення української влади часів радянської доби в цьому напрямі, оскільки українська номенклатура була вимушена діяти відповідно до умов, у яких перебувала вся країна в той час [115, с. 112].

Найбільших обсягів українізація набула після смерті Й. Сталіна. Вона охопила майже всі щаблі влади й набула поширення майже на всій території Радянського Союзу.

Одностайною є думка науковців, що сучасна Україна є державою, яка не має й не мала власної політико-управлінської еліти. Про це, наприклад говорять автори праць [139, с. 178; 121]. Така спорідненість думок відзначається й при наданні оцінки стану та рівня ефективності сучасної української політеліти. Наприклад, І. Мигович узагальнив усі негативні риси сучасної української правлячої еліти, яку він оцінює як неоднорідну, пістряву та некомпетентну [96]. Цьому знаходить пояснення І. Пословський, який у своїй науковій статті зауважує, що на якості сучасної української еліти позначається характер процесу її формування [121].

У 2020 р. після загальної суспільної антипатії до колишніх державно-управлінських кадрів виникло явище достатньо унікальне, коли Президентом

України стала людина, яка до старих елітних груп не мала жодного стосунку, а саме В. Зеленський.

Еліта як соціальний інститут, на нашу думку, виконує в суспільстві певний комплекс функцій, які за своє сутністю є різноманітними. Функції еліти визначають її роль у суспільстві, що, у свою чергу, підвищує її відповідальність перед ним, а тому важливим є питання: на яких саме засадах ґрунтуються функції еліти?

Зміст і межі функцій політичної еліти визначені Конституцією України, але, як показує дійсність, має місце ситуація, коли Конституція не спроможна регулювати діяльність реальної влади (правлячої еліти). Така невідповідність може виникнути в перехідні періоди країни, коли події відбуваються швидко, а для внесення відповідних змін до Основного закону потрібен час, оскільки існує певний порядок їх закріплення. Саме цю обставину потрібно враховувати при визначенні функцій політеліти.

Виділимо чотири види функцій еліти: стратегічну, комунікативну, організаційну та інтегративну. Розглянемо їх докладніше.

Сутність стратегічної функції, на нашу думку, полягає в розробці стратегічних напрямів розвитку суспільства та визначенні політико-управлінської програми дій через формування концепцій відповідно до потреб суспільства в змінах радикального характеру й у визначенні стратегічного напрямку суспільного розвитку. Цю функцію повною мірою можуть виконувати тільки парламентарії, члени Кабінету Міністрів, експерти, радники, фахівці дослідних інститутів, а також аналітичні центри. Іншими словами, ця функція вимагає високого рівня компетентності та професіоналізму.

Комунікативна функція еліти, вважаємо, спрямована на врахування й виображення в політичних програмах потреб різних соціальних груп у всіх сферах суспільного життя (політика, економіка, релігія, культура, трудові правовідносини тощо) задля ефективної їх реалізації на практиці. Найкращим представником політичних інтереси соціальних груп є політичні партії.

Активне партійне будівництво в нашій країні припадає на початок 1990-х рр. Перші політичні партії створювали на основі певних ідеологічних цінностей, про що свідчить аналіз їх програм. На цьому етапі виник партійний плюралізм, хоча й формальний по суті. Однак масових політичних партій у цей період не було.

Практична реалізація політичного курсу розвитку країни, прийнятих рішень становить сутність організаційної функції. Таку функцію також називають функцією повного управління (ФПУ), яка являє собою комплекс певних заходів управління, спрямованих на визначення процесу та цілей управління, розробку його концепції, формування його структури, здійснення контролю над процесом управління, забезпечення ефективності всієї системи або її ліквідацію при виконанні поставлених нею завдань. До практичних заходів реалізації функції повного управління, на нашу думку, варто зарахувати:

- 1) законотворчість;
- 2) мобілізаційні заходи, спрямовані на формування або активацію громадського настрою та суспільних цінностей;
- 3) регуляторні заходи, сутність яких полягає в розподіленні ресурсів країни;
- 4) координаційну діяльність (координацію дій центральних і регіональних органів влади);
- 5) контрольні заходи, тобто здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень;
- 6) коригувальні заходи, сутність яких полягає в оперативному реагуванні на зміни, що можуть виникнути при настанні надзвичайних ситуацій (стихійні лиха, пандемії, зміни на валютному ринку тощо). Ця функція має важливе значення, оскільки оперативне реагування на ситуацію, вміле втілення змін прямо впливає на ефективність функціонування системи держуправління.

Політична криза в Україні та її подальше вирішення також залежать від ефективного виконання цієї функції політико-управлінською елітою країни.

Інтеграційна функція еліти, на нашу думку, передбачає зміцнення стабільності суспільства, стабільності його економічної й політичної систем, запобігання конфліктам і гострим суперечностям. Хоча конфлікти між виконавчою й законодавчою владою вважають нормальним перебігом політичного процесу, однак виникнення таких конфліктів за межами державних установ (на площах і вулицях міст) побічно вказує на недоліки у виконанні цієї функції політичною елітою країни. Елементами цієї функції є:

- 1) підключення різних верств населення, які можуть здійснюватися за ідеологічними, політичними, економічними та іншими ознаками;
- 2) гармонізація соціальних інтересів на основі соціального партнерства;
- 3) досягнення згоди і співпраці всіх сил у суспільстві. Однак не обов'язково, щоб інтереси робітників захищали робочі, фермерів – фермери, молоді – молодь тощо. Це часто можуть краще зробити професійні політики з інших груп суспільства.

У сучасних державах, на нашу думку, непропорційне представництво в еліті досить велике. Таким чином, серед еліт західних країн більше, ніж серед інших груп, осіб, які мають вищу освіту. Такий стан, як правило, пов'язаний з високим соціальним становищем батьків представників еліти. Важливішою є організаційна належність еліти (партійна або профспілкова), оскільки така орієнтація безпосередньо пов'язана з людськими цінностями. До того ж, такі організації, як партії зазвичай мають достатній комплекс можливостей впливати на своїх членів.

У сучасному демократичному суспільстві механізм партійного контролю над елітами здійснюють також і державні та громадські інститути (вибори, ЗМІ, опитування громадськості тощо). Соціальне представництво, якість, професійна компетентність і ефективність еліти в цьому питанні мають великий вплив на її системи найму. Можна виділити такі системи прийому на роботу: гільдії та підприємництво (бізнес). Як правило, у такому вигляді такі

системи зустрічаються не дуже часто, найчастіше це: загострення напруги в суспільстві, що призводить до соціальних конфліктів і порушення стабільності, що також може спричинити, наприклад, зміну влади, втрату узгодженості при прийнятті рішень, а без цього владу не можна буде вважати легітимною.

На наш погляд, існують такі шляхи відновлення легітимності еліти:

- реалізація принципу поділу влади із чітким розподіленням повноважень, що дасть змогу уникнути їх дублювання або перевищення;
- своєчасне виявлення громадської думки за допомогою публічних виступів політичних лідерів з метою спілкування з населенням, різноманітних референдумів, конференцій, проведення соціологічних досліджень тощо;
- забезпечення розвитку економіки, що створить усі необхідні умови для покращення рівня життя населення, виключає конфронтацію соціальної спільноти з владою, нівелює сенс страйків і інших екстремальних дій, що сприяє стабільності суспільства.

Еліта, на нашу думку, включає такі елементи: 1) політична еліта; 2) бюрократична; 3) комунікаційна та ідеологічна. Кожен з елементів має свої особливості та межі впливу.

Політична еліта є носієм влади, вона безпосередньо бере участь у прийнятті та реалізації державних рішень. Для такої еліти характерна наявність певного комплексу якостей психологічного, соціального та політичного значення. Як правило, ступінь її впливу на систему владних відносин визначається співвідношенням сил усередині еліти, співвідношенням політичних сил у державі, формою політико-управлінської системи, наявністю й серйозністю політичних конфліктів. До бюрократичної еліти входять представники адміністративного апарату. Вони також є носіями влади, виконують державні функції, можуть впливати на прийняття рішень, але на іншому рівні. Комунікаційну та ідеологічну еліту становлять представники науки, культури, духовенства й ЗМІ.

Узагальнюючи викладене, ми можемо сформулювати таке визначення поняття еліти як політично-управлінського інституту. Так, політико-управлінська еліта являє собою частину суспільства, що домінує, наділена особливими здібностями, які дають їй можливість впливати на всі сфери країни, враховуючи інтереси всього суспільства. Формування еліти є природним процесом. Сучасну еліту можна назвати представником демократії. У науковій літературі існує багато підходів до визначення її ролі в розвитку держави. На різноманітність поглядів щодо класифікації еліти впливають такі фактори: тип політичного режиму країни та економічна модель її розвитку. Таким чином, еліта є однією з тих визначальних сил, які виводять країну на певний рівень і формують її політику.

Можна виділити такі етапи елітотворення, які визначили суттєві характеристики політико-управлінської еліти.

Перший етап – період Київського та Галицько-Волинського князівств, з їх подальшим включенням до складу сусідніх держав (приблизно ХХ–ХVІ ст.). Для цього етапу характерні примат інтересів вузькоспрямованості еліти над державницькими позиціями (відсутність консенсусності), мімікрія вітчизняної еліти під потреби інших держав.

Другий етап включає державницьке утворення, сформоване після національно-визвольної війни Б. Хмельницьким (ХVІІ–ХVІІІ ст.). На другому етапі пасіонарність козацтва визначила розвиток еліти та української держави взагалі. На цьому етапі були закладені такі характеристики політичної еліти: конформізм, міцний зв'язок з локальною спільністю, малими соціальними групами (сім'єю, церквою), ініціативність, волелюбність. Індивідуальна свобода, соціальна справедливість, анархійність, підозра та недовіра до державницьких інституцій.

Третій етап – імперіалістичний/постімперіалістичний період – приєднання українських земель до Російської та Австро-Угорської імперій. Він супроводжувався жорстким нав'язуванням іноземними імперіями цінностей і норм, спробою сформувати власний державний проєкт після краху

обох імперій (кінець XVIII ст. – 20 р. XX ст.). Різностямований розвиток історичних земель України, разом з містечковим менталітетом українців, сприяв суттєвій фрагментації сучасного державного управління: усі стратегії української політеліти можна звести до двох – це мій край та моя хата скраю.

Четвертий етап – утвердження на українських землях радянської влади, що призвело до формування політико-управлінського прошарку з марксистсько-ленінською ідеологією. Відтворення найбільш номенклатурної еліти здійснювалося через монополізацію влади партійним апаратом. Цей етап не завершений і сьогодні, оскільки свідомість політико-управлінської еліти включає в себе, крім характеристик, закладених у попередніх етапах, і характеристики «хомо советікус».

Модель радянського державного управління відповідає неофеодалній системи держуправління. Українська еліта, як правонаступник радянської політичної номенклатури, набула таких рис, як внутрішня замкненість та фактична відсутність ефективних, «робочих» соціальних ліфтів.

Відсутність в Україні ефективної політичної еліти зумовлена соціальним простором, що поглинає будь-яке конструктивне лідерство. Відтак, уже згадуване аристотелівське «політичне спілкування» підмінене в українських реаліях «політичним торгом» між окремими представниками політико-управлінського класу: як «актив», крім державних ресурсів, виступають і прості громадяни, з яких можна «витискати» кошти (шляхом оподаткування, тарифів тощо), та електоральна підтримка (через фасадний/квазіконкурентний виборчий процес) [49].

Висновки до розділу 1

1. Надано визначення категорій: «еліта», «політична еліта», «управлінська еліта», «політико-управлінська еліта». Еліта – це певний

прошарок, який можна визначити як носій еталонного набору певних якостей, до нього належать представники не лише істеблішменту, а й певних груп, які займають вищі щаблі у своїй професійній ієрархії. Якщо ми говоримо про політичну еліту, то маємо на увазі перш за все певний прошарок, який або намагається отримати владу, або вже володіє нею. Принцип підбору до політичної еліти не обов'язково передбачає наявність певного професіоналізму, а визначається лише рівнем доступу до бенефеціара. Інший момент закладений у формування управлінської еліти – як правило, це той, хто здійснює безпосередньо політичні та адміністративні функції. Що ж до політико-управлінської еліти, то це певний прошарок, який набуває можливості управляти завдяки належності до тих чи інших політичних груп. Надано визначення політико-управлінської еліти, виходячи з українських реалій, як протоелітної групи глибинної держави, що концентрує та використовує ресурси й можливості держави та суспільства для задоволення власних потреб, будує відносини на патрон-клієнтських засадах і для якої характерні популізм, дисфункціональність.

2. Розкрито специфіку формування інституту еліти та виділено основні її функції:

– стратегічну, яка полягає в розробці стратегічних напрямів розвитку суспільства та визначенні політико-управлінської програми дій через формування концепцій відповідно до потреб суспільства й зміну радикального характеру, а також у визначенні стратегічного напрямку суспільного розвитку. Ця функція притаманна вищим органам держави, оскільки її виконання потребує високого рівня компетентності та професіоналізму;

– комунікативну, спрямовану на врахування й відображення в політичних програмах потреб різних соціальних груп у всіх сферах суспільного життя (політика, економіка, релігія, культура, трудові правовідносини тощо) задля ефективної їх реалізації на практиці. Найкращим представником політичних інтереси соціальних груп є політичні партії;

– організаційну, спрямовану на практичну реалізацію політичного курсу розвитку країни, прийнятих рішень. Таку функцію також називають функцією повного управління (ФПУ), яка являє собою комплекс певних заходів управління з визначення процесу та цілей управління, розробку його концепції, формування його структури, здійснення контролю над процесом управління, забезпечення ефективності всієї системи або її ліквідації при виконанні поставлених нею завдань;

– інтеграційну, що передбачає зміцнення стабільності суспільства, стабільності його економічної й політичної системи, запобігання конфліктам і гострим суперечностям.

3. Розкрито взаємозв'язок формальних і неформальних інститутів функціонування політичної еліти, що дає змогу оцінити ефективність її діяльності, особливості розвитку, проаналізувати систему формування.

4. Доведено, що формування еліти є складною системою, яка має такі елементи: а) механізми рекрутування з інституційними особливостями укомплектування складу політичної еліти через успадкування, кровну спорідненість, володіння власністю, професійну компетентність, рівень освіти, партійну належність, особисту відданість та вислугу років; б) канали рекрутування, які являють собою шляхи просування вгору у владній ієрархії. Механізми та канали рекрутування еліти динамічні. Така особливість безпосередньо впливає на структуру еліти, її діяльність, а також на характер політично-управлінської системи в цілому.

5. Визначено етапи формування та характеристики української політичної еліти. Перший етап – період Київського та Галицько-Волинського князівств з їх подальшим включенням до складу сусідніх держав (приблизно X–XVI ст.). Другий етап – державницьке утворення, сформоване після національно-визвольної війни Б. Хмельницьким (XVII–XVIII ст.). Третій етап – імперіалістичний/постімперіалістичний період – приєднання українських земель до Російської та Австро-Угорської імперій. Четвертий етап – утвердженням на землях України радянської влади, що призвело до

необхідності сформувати політико-управлінський прошарок, просякнутий марксистсько-ленінською ідеологією. Цей етап не завершений і сьогодні, оскільки свідомість політико-управлінської еліти включає в себе, крім характеристик, закладених у попередніх етапах, і риси «хomo советікус». Усі ці етапи сформували характерні риси сучасної політичної еліти України.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АНАЛІЗ

2.1. Реформування державного управління як важлива складова реалізації адміністративної реформи

Українське державне управління зазнало кардинальних змін після здобуття незалежності, що характерно практично для всіх постсоціалістичних країн. Внутрішні рухи цих змін є в усьому постсоціалістичному світі: вивільнення ринкових сил після десятиліть командної економіки, що вимагає нових підходів до державного регулювання економіки, макроекономічна нестабільність (держуправління), повна недовіра населення до державних установ. Проте, перебудова держуправління, що впроваджувалася із часів незалежності, мала «естетичний» характер, оскільки вона глибоко не торкнулася державницької машини, усе держуправління від радянського минулого, тому потужність цих внутрішніх драйверів виявилася недостатньою. Ця ситуація продемонструвала ознаки змін після середини 2010-х рр., оскільки реформаторська діяльність нового уряду, сформованого після Революції Гідності в лютому 2014 р., була приречена через популярність руху до Європи, на відміну від тієї, яку підтримували колишній уряд (залишається сателітом Росії). Постійні тенденції в українському державному управлінні зумовлені тим, що в 2013–2014 рр. нація пройшла через жорсткий внутрішній конфлікт. Розчарований несподіваною зміною урядових планів у бік євроінтеграції та спробою придушити мирні масові протести за допомогою грубої силою, нація зуміла вигнати корумповану владу після кривавих сутичок у столиці країни Києві та інших містах (ці події сьогодні називають Революцією Гідності); ці події створили передумови для повернення країни до інтеграції в Європу.

У цьому контексті зовнішні драйвери (тиск з боку міжнародних організацій, особливо Світового банку та ЄС) стали відігравати більш значну роль, і уряд повинен серйозно їх урахувати. Державне управління в Україні – це перш за все пристосування до європейських стандартів. Момент інституційної слабкості держави, коли всі найвищі урядовці втекли з країни (лютий 2014 р.), був використаний Російською Федерацією для анексії Кримського півострова (лютий – березень 2014 р.) і розпочати війну проти України шляхом прямого військового втручання, а також військової та фінансової підтримки двох квазідержав на частинах Донецької й Луганської областей, де-факто окупованих Російською Федерацією у 2014 р.

Таким чином, внутрішньополітичний і соціальний конфлікт переріс у зовнішній, що забрав велику кількість загиблих – 13 тис. українців як з боку військових, так і цивільного населення, понад 1,5 млн звільнених, а також економічні втрати на багато мільярдів доларів. Така ситуація вимагає жорстких заходів для відновлення працездатності держави. Це означає, що глибокі (не естетичні) реформи державного управління стали дуже актуальними, бо від них залежало виживання нації. Про потреби та основні напрями модернізації держуправління в Україні йшлося в багатьох дослідженнях, опублікованих українськими авторами.

Загальні підходи до трансформації держуправління в Україні висвітлювали В. Бакуменко [9], В. Геєць [32], Н. Нижник [102], Ю. Сурмін [147] та В. Тертичка [152]. Механізми децентралізації державного сектору України були розвинені в публікаціях Ю. Ганущака [31]. Важливі напрями модернізації держслужби, що є одним з основних елементів трансформації держуправління, детально проаналізовано в публікаціях Р. Науменко [100], Ю. Ковбасюка [43], С. Хаджирадєва [158] та ін.

Реалізація реформ в українському державному секторі також була критично оцінена у серії аналітичних праць, опублікованих групою національних експертів у межах Реанімаційного пакету реформ держуправління та інших вітчизняних аналітичних центрів. Багато ідей,

сформульованих у цих дослідженнях, включено до відповідного національного законодавства, підзаконних актів та урядових планів дій, прийнятих з 2014 р.

Багато постсоціалістичних країн прагнуть упровадити реформи держуправління, але навіть ті, які приєдналися до ЄС, не досягли великого успіху в комплексній реформі системи держуправління та наближення до європейських стандартів, наприклад, Хорватія має бажаний результат лише в двох сферах, а саме: відкритості/прозорості та регуляторної політики [175]; у Чеській Республіці «реформи, які необхідні, приймаються формально без супроводу суттєвих змін у держуправлінні» [194]; у Литві програми реформ змінилися під тиском політичних сил держуправління, що домінували, – вони заважали загальному прогресу [182].

Після 25 років реформування держуправління Словаччина все ще відстає від середнього рівня ЄС щодо більшості індикаторів якості управління через залежність від шляху та надмірну політизацію.

Цей короткий аналіз свідчить про те, що реформування державного управління – справа непросте. Тож не дивно, що Україна, як країна, яка бере участь у внутрішніх і зовнішніх конфліктах, продемонструвала неоднозначні результати на шляху до більш ефективного державного управління.

Реформування державного управління відіграє важливу роль у регулюванні переходу від командної економіки до ринкової, що відбулося в багатьох постсоціалістичних країнах протягом останніх кількох десятиліть після розпаду державного управління Радянського Союзу. Виявилося, що ті країни досягли значного соціально-економічного прогресу, які зуміли зробити свій державний сектор більш чутливим до стратегічних потреб суспільства.

Без сучасної та ефективної системи держуправління жодні ринкові реформи не будуть успішними; інакше нація може залишитися в ситуації занадто повільного або навіть відсутнього соціально-економічного прогресу, що може призвести до соціальних заворушень і національного колапсу.

До середини 2010 р. українська система держуправління була значно розмита й фактично зруйнована; у результаті вона була не в змозі забезпечити громадянам добробут і безпеку, чи навіть просто зберегти саму державність. Державні інститути обслуговували приватні інтереси правлячого клану, який захопив найпривабливіші сегменти національної економіки. Така ситуація не була несподіванкою, оскільки Україна належала до постсоціалістичних країн, які найбільш неохоче йшли на модернізацію держуправління.

Ця майже безвихідна ситуація мала шанс змінитися після Революції Гідності (2013–2014). Національна влада, сформована у 2014 р., зіткнулася з високим ризиком втрати національної державності. Тому одним із найважливіших завдань новоствореного уряду після позачергових парламентських і президентських виборів було відновлення державного управління в країні та кардинальне його реформування. Українська влада має подолати тягар радянського державного управління, докладаючи чимало зусиль. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 р. стало відправною точкою для сучасних розробок держуправління в Україні, його модернізації відповідно до європейських принципів.

Основні європейські принципи державного управління включають чотири основні групи:

- 1) надійність і передбачуваність (юридична визначеність);
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) підзвітність;
- 4) ефективність та результативність [193].

Дорожню карту здійснення реформ держуправління в Україні можна знайти в документі SIGMA [192], який містить детальний опис принципів державного управління, що мають бути запроваджені в країнах, які прагнуть до інтеграції в ЄС, а також відповідні критерії успіху. Ці принципи відображені у відповідній стратегії реформ, прийнятій українським урядом у 2014 р. Що стосується надійності та передбачуваності, то державне управління має дотримуватися верховенства права, а це означає, що вся

діяльність у державі має здійснюватися відповідно до правових процедур, затверджених належним чином. Це великий виклик для України, оскільки політична культура в країні не передбачає певних моральних перешкод, що дає змогу реалізувати беззаконну діяльність держслужбовцям; до того ж судова влада в Україні досить слабка, щоб протистояти волі владних структур. Цей принцип також передбачає своєчасність дій державних органів, а також високий рівень професіоналізму державних службовців у виконанні своїх посадових обов'язків.

Відкритість і прозорість означають оприлюднення інформації про те, як здійснюється державна діяльність у різних сферах, особливо у сфері державних фінансів. Фіскальна прозорість є важливим інструментом ефективного управління держфінансами, оскільки без достатньої інформації, доступної суспільству, державні цілі в будь-якій сфері не можуть бути адекватно узгоджені із суспільними потребами. Прозорість особливо важлива для країн з перехідною економікою, які не мають давніх традицій управління державним сектором, сумісних із такими країнами з ринковою економікою та ефективною демократією, як Україна. Низька прозорість може призвести до відсутності громадського контролю над призначеними чиновниками та обраними посадовими особами політиків, до нецільового використання державних доходів; також може мати місце неефективне витрачання грошей. Тому досягнення достатнього рівня прозорості є однією з найважливіших цілей для держав, які реформують систему державного управління для досягнення сучасних стандартів управління.

Підзвітність є однією з важливих ознак держави в демократичному суспільстві. Це означає, що ОДВ повинні діяти відповідально, беручи до уваги необхідність інформування суспільства про прийняті ними рішення та результати політики й дій; вони повинні обґрунтовувати свою політику, пояснювати суспільству переваги та збитки від дій. Проблемами, що зберігаються в українській системі державне управління та пов'язані з підзвітністю державних органів і посадових осіб, є відсутність чіткого

розподілення політичних та адміністративних функцій у виконавчій владі, відсутність чіткості в розподілі обов'язків щодо розроблення та здійснення політики, а також надмірна централізація у виконанні функцій міністерств.

З недавнього часу принцип ефективності та результативності набуває дедалі більшого значення. «Ефективність, як правило, є управлінською цінністю, яка полягає, по суті, у підтримці гарного співвідношення між використаними ресурсами та досягнутими результатами... Ефективність... в основному полягає в забезпеченні того, щоб діяльність державного управління була успішною у досягненні цілей та вирішенні суспільних проблем, поставлених перед ним законом та урядом» [191].

Український сектор держуправління виявився дуже неефективним. У минулому були спроби модернізації держуправління в Україні, проте всі вони виявилися невдалими, переважно через політичну упередженість у їх реалізації (кожен новий президент намагався адаптувати державне управління так, щоб надати більше повноважень главі держави, але не зробити державне управління ефективнішим). Ці реформи держуправління були в основному орієнтовані на досягнення короткострокових результатів, але не стратегічних. Як наслідок, Україна все ще має дуже неефективну та нестабільну систему держуправління.

Україна стикається з багатьма проблемами в процесі переформування держуправління відповідно до поточних суспільних потреб. Необхідно вирішити питання в різних сферах.

Постановою КМУ «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» від 03.03.2021 № 179 визначено шляхи її реалізації [125]. Аналіз цього нормативного акту дає змогу виділити основні з них:

– моніторинг законодавчої бази щодо забезпечення галузі, виявлення його актуальності та відповідності актам міжнародного значення;

- створення інтернет-ресурсів та сервісів соціального забезпечення, громадської безпеки, державного управління, а також в освітній, медичній, туристичній, екологічній сферах;

- покращення методів екологічної оцінки впровадження державних екологічних нормативів і природоохоронних вимог у нову господарську діяльність і в держуправління;

- розроблення та впровадження комплексної системи управління якістю, системи класифікації, національних стандартів і рейтингів, які будуть відповідати міжнародним практикам.

Ці напрями відповідають європейським принципам держуправління [191] і є важливими для підвищення рівня його якості та результативності.

Можна виділити кілька стовпів, які створюють основу для успішної модернізації держуправління:

- а) децентралізація та оптимізація АТУ, проведення адміністративно-територіальної реформи;
- б) навчання держслужбовців та підвищення якості державної служби;
- в) антикорупційна діяльність;
- г) досягнення більшої прозорості.

Децентралізація, передача влади від центру до нижчих рівнів влади, означала б вертикальний перерозподіл влади. Однак простої передачі потужності недостатньо для того, щоб отримати вищу ефективність держуправління; сам національний уряд має бути переформатований. Україні необхідно було терміново реформувати застарілий чотирирівневий АТУ, успадкований з радянського минулого. Досі всі спроби втілити в життя адміністративно-територіальну реформу були невдалими й не виходили за межі опрацювання концепцій, які були досить суперечливими за своєю природою.

Верховна Рада України ухвалила Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 05.02.2015 [123]. Метою цього акту була консолідація

територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання, що в кінцевому підсумку повинно призвести до збільшення їхньої спроможності та ефективності надання держпослуг. До реформи середній розмір територіальної одиниці базового рівня був нижче ніж 500, низька фіскальна спроможність та висока залежність територіальної одиниці від державних трансфертів не давали змоги розробляти й втілювати в життя державну політику відповідно до місцевих вимог до державних послуг. До кінця 2019 р. створено понад 1000 об'єднаних громад із загальною чисельністю населення 11,3 млн осіб і площею 241 100 кв. км. Одночасно відбувся перерозподіл доходів, що зробило бюджети новостворених територіальних одиниць більш фіскальними. Децентралізацію вважають одним з найуспішніших кроків у здійсненні модернізації у сфері держуправління України з початку процесу реформування. Наступним кроком може стати перегляд міжбюджетних відносин у частині надання більшої фінансової автономії місцевим органам влади та можливої перебудови територіальних одиниць районного рівня.

Підготовка держслужбовців, підбір та оплата їх праці є складовою якості держуправління, що неможлива без професійно підготовленого персоналу. Динаміка реформ вимагає швидкої трансформації системи держуправління та МС, перетворення на професійну держслужбу, що залежить від рівня компетентності державних службовців на всіх рівнях системи держвлади, підвищення рівня компетентності державних службовців в умовах постійного ускладнення соціальних процесів. Отже, державна політика щодо кадрів має бути спрямована на створення матеріально-інституційних умов для підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та оцінювання професійних компетенцій державного службовця протягом професійного життя.

У цьому контексті постає завдання розробки системи профпідготовки держслужбовців (еліти) з одночасним оцінюванням їх кваліфікації та рівня професіоналізму у сфері держуправління й адміністрування.

Інституціоналізація професійного розвитку держслужбовців (еліти) має включати:

- 1) розробку та впровадження галузевої системи кваліфікацій на основі Національної рамки кваліфікацій;
- 2) розробку (за участю зацікавлених сторін) професійних стандартів держслужби на основі компетентнісного підходу;
- 3) розробку та впровадження стандартів підготовки держслужбовців;
- 4) розробку та прийняття освітньо-професійних і науково-освітніх програм інноваційного характеру для держуправління;
- 5) підвищення кваліфікації за програмами в Україні: адаптація до європейських стандартів, спеціалізовані короткострокові курси, постійні та короткострокові тематичні семінари, тренінги, практикуми з актуальних питань розвитку суспільства.

До цього часу реалізовано декілька кроків із забезпечення високої якості персоналу через процедури відбору. По-перше, запроваджено трирівневі вступні конкурси (перевірка кваліфікаційних вимог, перевірка навичок, особиста співбесіда) на заміщення посад держслужби. По-друге, створено три види відбіркових комісій: для вищих посадових осіб; для персоналу середнього та низького рівнів; дисциплінарні комісії для оцінювання можливих претензій до держслужбовців.

Для забезпечення громадського контролю за процедурою відбору та її ефективними результатами до складу комісії мають входити представники громадських організацій, наукових установ та висококваліфіковані експерти. Підвищення якості роботи шляхом регулярного оцінювання діяльності стало другою важливою проблемою в українській держслужбі. Перше щорічне оцінювання держслужбовців було розпочато в серпні 2017 р., коли уряд затвердив стандартну процедуру оцінювання. Такий порядок застосовують щорічно, якщо особа обіймала посаду не менше ніж шість місяців. Оцінювання має на меті: оцінити роботу державного службовця щодо виконання ним службових обов'язків; приймати рішення про бонусні виплати; планувати

кар'єру людини; оцінити необхідність додаткової професійної підготовки особи. Оцінка може бути позитивною, негативною або відмінною.

У випадку, якщо особі було присуджено відмінну оцінку, він/вона могла мати право на щорічні премії та/або рекомендацію до участі в конкурсі на вищу посаду; якщо особа отримала негативні результати, то через три місяці вона буде об'єктом нового оцінювання, яке призведе до звільнення в разі повторення негативного результату.

В Україні досі діє система оплати праці державних службовців, успадкована з радянського минулого. Це створює значні перешкоди для боротьби з корупцією, оскільки неналежна оплата робить державних службовців схильними до хабарництва. Склад оплати праці службовців залишається неефективним і приховує в собі високі корупційні ризики. Таким чином, близько 30% від нього – це фіксована зарплата за певною посадою; ще 70% становлять надбавки та виплати. Реформа має на меті інвертувати цю пропорцію відповідно до світових стандартів: 70% для зарплати і лише 30% для інших виплат. Однак саме лише інвертування пропорцій заробітної плати не усуне ризику корупції, тому необхідні додаткові кроки, які не повинні обмежуватися підвищенням заробітної плати, що, звісно, також важливо [143]. Грошову мотивацію потрібно доповнити також підвищенням соціального статусу державного службовця та наданням додаткових значних пільг, які зроблять недобровільне звільнення (наприклад, через порушення етичних правил) дуже болючим.

Антикорупційна діяльність у державному управлінні є повільною. У 2020 р. Україна посіла 117-те місце (у 2014 р. – 142-ге) серед 180 країн за Індексом сприйняття корупції [200]. Низький прогрес означає, що це явище дуже глибоко вкорінене в суспільстві, і є кілька значущих факторів, які роблять його стійким, незважаючи на зміну президентів та урядів. Існують деякі фактори, які створюють сприятливий ґрунт для корупції. Більше того, з повільним економічним зростанням та політичною нестабільністю, зростанням безробіття деякі з них лише посилилися.

Основними з них є:

1) бідність більшості населення, надмірна поляризація суспільства за доходами та багатством. Поряд із цим знецінилася концепція праці як джерела добробуту, що створює відповідну атмосферу в суспільстві;

2) суперечливе ставлення суспільства до корупції. З одного боку, у суспільстві спостерігається неприйняття та засудження корупції, з іншого – люди мають схильність самотійно вирішувати свої проблеми шляхом ухилення від вимог законодавства;

3) низька якість законодавства, тобто колізії між різними нормативно-правовими актами, можливість неоднозначного тлумачення одного й того самого законодавчого положення, урегулювання великої кількості питань підзаконними актами, які містять окремі положення, що містять високий ризик корупції;

4) часті зміни в урядовому управлінні з політичних причин, «принцип квотування» заміщення державних посад, політична корупція;

5) надмірне регулювання підприємницької діяльності, недосконала система оподаткування, можливість надання прибутку завдяки тісному зближенню з деякими чиновниками;

6) неефективна правоохоронна та судова системи, коли суддів важко було звільнити;

7) невідповідність згаданої вище системи оплати праці державних службовців.

Усунути всі ці причини за короткий термін неможливо, хоча в суспільстві є запит на «швидкі» рішення політиків, які прийшли до влади під час президентських та парламентських виборів 2019 р. (це було обіцяно виборцям: не «боротися» з корупцією, а «подолати» її шляхом ув'язнення вищих корупціонерів і «щотижня звільнення несправедливих суддів» тощо).

Гарним прикладом тут може бути прийнятий Верховною Радою після Революції Гідності Закон України «Про очищення влади» від 14.09.2014, який фактично не лише не виправдав очікувань ініціаторів, а й спричинив багато

юридичних колізій, поновлення звільнених осіб на займаних посадах та величезні позови про невиклату за судовими рішеннями, винесеними українській державі. Тим не менше, деякі корисні кроки проти корупції були зроблені. Це стосується інституціалізації антикорупційного розслідування та правосуддя (Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції, засноване у 2015 р., Вищий антикорупційний суд у 2016 р.) та боротьби з корупцією.

У 2010 р. Міністерство юстиції України вперше запровадило експертизу проєктів нормативних актів права на наявність корупційних норм. Зауважимо, що лише з 1 липня до 31 грудня 2010 р. корупційні фактори виявлено у 213 проєктах, з яких 52 містили неналежне визначення функцій, прав та обов'язків ОДВ та МС. У 2017 р. було прийнято нову методологію протидії корупції в Україні: адаптація до європейських стандартів зміни законодавчих актів, яка й визначає такі напрями:

- а) неоднозначне визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності державних органів та осіб, які виконують функції державних органів;
- б) надмірне навантаження на споживачів адміністративної послуги;
- в) відсутність або нечіткість адміністративних процедур;
- г) відсутність тендерних процедур або недоліки в них.

Методика визначає основні корупційні чинники та їх прояви, встановлює критерії та способи оцінювання цих факторів, пропонує можливі шляхи усунення корупційного чинника. У першому кварталі 2018 р. Мін'юст перевірів 871 нормативно-правовий акт різних державних органів і виявив лише один випадок, який пов'язаний із високим корупційним ризиком. Це може означати, що корупція, що впливає з правових актів влади, стала майже невідстежуваною, однак це не означає, що вона зникла в інших сферах. Таким чином, антикорупційна експертиза сприяє усуненню факторів, що викликають корупцію, на нормотворчому рівні, що в кінцевому підсумку виключає дискреційні повноваження. Однак ця позитивна тенденція до усунення

корупційних ризиків на етапі ухвалення нормативних актів права і підзаконних актів може бути суттєво підірвана після 2019 р. через так званий «турборежим» у прийнятті законодавчих актів монобільшістю в Україні. Наприклад, за експертним аналізом, 75% законодавчих актів, прийнятих новою Верховною Радою восени 2019 р., були прийняті з різними порушеннями парламентських правил, такими як ігнорування мінімальних строків ознайомлення з ними, порушення мінімальних строків розгляду законопроектів, подання, ігнорування другого читання, відсутність висновку відповідної комісії тощо, ця ситуація дала підстави зробити висновок, що «кількість юридичних ініціатив та темпи їх ухвалення знаходяться в оберненій пропорції до їх якості..., ступеня залучення зацікавлених сторін та оцінки впливу» [83].

Проте, незважаючи на всі декларації влади, звільнення окремих корупціонерів, створення антикорупційних органів, корупція все ще є глибоко вкоріненою як у державі, так і в суспільстві. До зменшення впливу корупції на суспільство ще далеко. Прозорість є одним із ключових питань належного управління. Це стало однією з турбот української держави як відображення непрозорих дій попередніх урядів, які не відповідали світовим стандартам державного управління.

Український уряд ініціював значну кількість реформ держуправління. Було досягнуто певних позитивних результатів, однак для того, щоб вони стали стійкими та сприяли підвищенню соціального добробуту, необхідно зробити набагато більше. У разі впровадження всіх реформ Україна може мати прозору та орієнтовану на клієнта систему держуправління, яка забезпечує економічне зростання й ефективне використання людських, фізичних та фінансових ресурсів, що приведе до підвищення соціального добробуту. Успішна реалізація політики, описаної вище, буде можлива лише за умови деяких змін у самому уряді.

Тому одним з найважливіших кроків з перебудови держуправління в Україні в межах адміністративної реформи була модернізація центрального

рівня влади, що, очевидно, має бути однією з рушійних сил реформ. Функціональна та організаційна структура української національної системи держуправління є результатом змін у цьому напрямі. У період незалежності України відбулося близько 400 трансформацій ЦОВВ. Лише за останні роки (з 2011 р., коли було ліквідовано органи держвлади, що привело до зменшення кількості ЦОВВ майже вдвічі) удосконалення системи ЦОВВ проводили кілька разів. Це важливо, оскільки вдосконалення системи ЦОВВ є ключовою передумовою реформування та модернізації держслужби, вона відкриває можливості для значного скорочення витрат на керівництво та персонал, наближає надання адмінпослуг споживачеві, сприяє зменшенню функцій з нагляду та дерегуляції [37].

Загальна якість та ефективність держуправління сильно залежать від ситуації на національному рівні влади. Й одним із перших кроків, який дасть змогу розпочати позитивні зміни у функціонуванні національної системи держуправління, є перегляд функцій органів влади на цьому урядовому рівні.

У 2014 р. було зроблено перші важливі кроки зі зміни функцій ЦОВВ. Як зазначають деякі українські дослідники, конфлікт інтересів, зумовлений необхідністю здійснення конфліктних видів функцій одним органом (наприклад, поєднання функцій з надання адмінпослуг або нагляду, функції управління держвласністю та здійснення наглядових заходів з нормативним регулюванням), був присутній у функціонуванні ЦОВВ України [118].

Цей конфлікт мав такі наслідки: ЦОВВ здійснили пристосування до європейських стандартів усіх адміністративних процедур: від прийняття постанови до контролю за її дотриманням, – а стратегічні рішення були замінені тактичними/оперативними діями. Висунута у 2010 р. типологія функцій ЦОВВ (формування держполітики, затвердження правових актів, контрольна і наглядова діяльність у певній сфері, надання держпослуг та управління держмайном) привела до формування критеріїв визначення.

Ця багаторічна традиція була порушена у 2014 р. У вересні 2014 р. КМУ прийняв рішення залишити 680 контрольних функцій, що належать до різних

ЦОВВ, із 1032 (таких у 2010 р. було 1623) та зменшити кількість органів, що здійснюють контрольні функції, на 51%. Мета полягала в зменшенні тиску на бізнес та зниженні рівня корупції. Кроки впровадження включали:

- підготовку цільової моделі системи ЦОВВ;
- оптимізацію роботи ЦОВВ щодо чисельності їх штату;
- зменшення кількості функцій та усунення їх дублювання;
- передачу частини компетенцій на місцевий рівень або саморегульованій організації.

У результаті частину ЦОВВ було розпущено, а частину – об'єднано, решту – позбавлено контрольних функцій, деякі функції контролю були просто скасовані. Таким чином, упродовж 2014–2017 рр. більшість профільних міністерств були позбавлені контрольних функцій у сфері господарської діяльності, ці функції контролю були закріплені в новостворених ЦОВВ, частину контрольних функцій (таких як ціновий контроль, нагляд, будівельний та топографо-геодезичний контроль) скасовано на загальнодержавному рівні з переведенням нагляду в житлово-комунальному господарстві до ОМС.

Проте, багато експертів та галузевих асоціацій на самому початку реформування попереджали, що такий підхід до зміни функцій контролю й нагляду потребуватиме значних подальших кроків щодо: дотримання принципу збереження «розумного рівня держрегулювання», зокрема в тих сферах, які можуть загрожувати життю громадян; оцінювання не кількості інспекцій, а необхідних функцій, які будуть покладені на певний орган; підвищення якості функціонування новостворених органів, щоб наступна реформа дерегуляції не мала ознак кількісних змін щодо наглядових та інспекційних органів [11].

У 2016 р. уряд розпочав перегляд власних функцій щодо управління держактивами, у тому числі акціями державних відкритих акціонерних товариств. На думку деяких експертів, на початку 2018 р. КМУ виявив небажання втрачати свої управлінські функції, як-от: права створювати,

реорганізувати та ліквідувати суб'єктів господарювання, призначати та звільняти їх керівників, приймати рішення про ліквідацію, відчуження чи передачу майна, корпоративні права, затверджувати фінансові плани підприємств, погоджувати передачу в оренду державного майна тощо [26]. Це може означати, що проголошена політика не є повністю ефективною. Серйозність кроків уряду в цьому напрямі може бути підтверджена розробкою законопроекту про позбавлення КМУ та ЦОВВ законодавчої ініціативи.

Інші кроки щодо змін функцій ЦОВВ, здійснені у 2017–2018 рр., спрямовані на розмежування їх функцій у формуванні держполітики та прийнятті нормативних актів щодо діяльності ЦОВВ. Перша група функцій спрямована на визначення основних пріоритетних напрямків розвитку, шляхів їх досягнення, встановлення термінів та результатів, що очікуються в певній сфері економіки й суспільного життя. Друга – на видання норм і правил, які регулюють відносини в певній сфері, поширюються на невизначене коло осіб і мають обов'язковий характер виконання органами держвлади, ОМС, їх посадовцями, юридичними особами та громадянами.

У грудні 2017 р. КМУ констатував наявність:

1) можливого конфлікту всередині міністерств щодо функцій формування держполітики та окремих функцій з її реалізації, зокрема щодо здійснення управління об'єктами держвласності, наглядової діяльності та надання адмінпослуг;

2) проблеми розробки політики на підставі її аналізу та розробки стратегічного плану, що ускладнює встановлення, передбачення й запобігання проблемам у відповідних сферах, досягнення довгострокових цілей та стримує процеси держреформ;

3) відсутність чіткого розподілення повноважень, що призводить до дублювання функцій і, як наслідок, неефективного використання людських та фінансових ресурсів.

Також було визнано, що деякі специфічні функції, якими наділені міністерства та інші ЦОВВ, не мають зв'язку з розвитком відповідних сфер

(секторів) і є зайвими. У 2017 р. КМУ, його Секретаріат та міністерства як суб'єкти з реалізації функції формування держполітики з урахуванням рішення уряду змінили організаційну структуру (утворили директори) та розпочали процедури для заміщення на них посад (заповнення цих посад частково покладено на Національне агентство державної служби України та Держагентство з питань електронного урядування, де створено загальні відділи). Ця функція повинна включати такі компоненти: аналітику (здійснення на постійній основі аналізу стану справ у сфері вироблення альтернативних вирішень проблем); моніторинг (спостереження та оцінювання результатів здійснення держполітики, вироблення пропозицій і рекомендацій щодо продовження реалізації політики або щодо її коригування); координація (координаційна діяльність з реалізації держполітики, взаємодія з іншими ОВ); нормативну (розробка законів і нормативних актів, що стосуються політики).

Відповідно до положень про управління міністерств вони формуються з метою виконання таких завдань:

1) забезпечення формування держполітики в Україні: пристосування до європейських стандартів на основі постійного здійснення аналізу стану справ у міністерстві, компетентності, вироблення альтернативних вирішень проблем;

2) моніторинг та оцінювання результатів проведення держполітики, складання пропозицій і рекомендацій щодо продовження її реалізації або її коригування;

3) забезпечення нормативного регулювання. Директори Секретаріату КМУ виконують завдання з координації діяльності зі стратегічного планування, вносять пропозиції Прем'єр-міністру щодо пріоритетів держполітики, готують проєкти планів першочергових дій уряду та координують їх подальшу реалізацію, забезпечують аналіз компетенцій і функцій ОВВ, оцінювання їх діяльності. Розмежування посад у міністерствах сприяє їх концентрації на функції формування держполітики, для ефективного

виконання політичних та адміністративних функцій запроваджено посади держсекретарів [122; 128].

Подальші кроки щодо зміни функцій міністерств були спрямовані на: позбавлення їх функцій з надання адмінпослуг, перевірки/нагляду, управління держактивами (окрім управління держактивами, призначеними для надання економічних послуг міністерства, а також управління держприміщеннями, що використовуються для розміщення іноземних дипломатичних установ України), стратегічне планування, забезпечення формування держполітики, моніторинг (контроль) та оцінювання результатів її реалізації, можливість залишити функції міністерств щодо здійснення держполітики у виняткових видах, якщо їх обсяг і зміст не диктують доцільності створення нового ЦОВВ, або закріплення їх за іншими суб'єктами, зокрема МОВВ чи ОМС, у контексті адміністративно-територіальної реформи [127]. Незважаючи на всю привабливість такого підходу, тут потрібно враховувати кілька ризиків:

1) якщо міністерства не отримають функції, які традиційно виконував Секретаріат КМУ, то до 2022 р. кількість спеціалістів з реформ у міністерствах може досягти 5500 осіб;

2) втрата міністерствами традиційних функцій держуправління (наприклад, функцій реалізації держполітики вимагатиме перерозподілу функцій, а отже, чергової реорганізації ЦОВВ та скорочення штату держслужбовців (з урахуванням продовження реорганізації ЦОВВ), це спричинить черговий «організаційний стрес» для держави й суспільства);

3) важко уявити такі кардинальні зміни в окремих міністерствах (наприклад, Мін'юсті України, Мінфіні України чи Міністерстві ЗС України), беручи до уваги функції, які вони зараз виконують.

Отже, такі радикальні зміни у функціях міністерств або перехід до цільової моделі міністерств вимагають вагомого підходу. КМУ має не руйнувати цілісність державного адміністрування та не створювати систему, яка вироблятиме ідеї реформ, далекі від реальних потреб, без можливості їх практичної реалізації. Крім того, для реалізації ідеї покладання функцій

стратегічного планування на міністерства та забезпечення формування держполітики необхідно законодавчо визначити сектори держполітики й держуправління.

Міністр повинен відповідати за формування держполітики в одній чи кількох галузях, посади заступників міністра. Функції держсекретаря міністерства мають обмежуватися управлінням персоналом та загальними організаційними питаннями без прямої відповідальності в рамках формування держполітики [198, с. 171–177]. Підтвердженням цієї ідеї є законопроект від 14.07.2016, який відкликано у вересні 2018 р., щодо практичної реалізації зміни функцій КМУ та міністерств, Звіт «Виконання Плану дій щодо реалізації Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016–2020 роки» [57]. Реанімаційний пакет реформ 2018 р. свідчить, що деяких важливих заходів досі не вжито, як-от внесення змін до Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо організації стратегічного планування й аналізу держполітики. І це свідчить про те, що існує значна затримка в реалізації деяких основних заходів, пов'язаних із зміною ролі ЦОВВ.

Таким чином, аналіз показує, що держполітика щодо зміни функцій ЦОВВ у короткостроковій перспективі (до 2022 р.) передбачає виділення та забезпечення ресурсами формування та здійснення цілісної держполітики. На сьогодні реалізація цієї функції залежить від внесення змін до Положення КМУ щодо координації політики, розробки стратегічного плану та погодження проєктів актів КМУ; розробки методології підготовки та прикладів програмних/стратегічних документів держполітики (політики, «зеленої книги», «білої книги», концепції, стратегії, програми тощо) і визначення їх специфічних особливостей та мети а процесі вироблення, здійснення та моніторингу держполітики. Без цих документів неможливо успішно реалізувати Стратегію реформування держуправління України.

Зміна функцій ЦОВВ щодо їх перерозподілу між державою та ОМС є предметом постійних дискусій серед науковців, експертів та управлінців, які

тривають з моменту набуття Україною незалежності. Проте процеси об'єднання ТГ, в межах реалізації адміністративно-територіальної реформи, пристосування до європейських стандартів стають вагомим фактором у вирішенні цього питання. Тому сьогодні держава демонструє готовність до децентралізації питань, що стосуються місцевої економіки, фінансів та управління майном. Держава також готова передати вниз деякі функції щодо соціального захисту, охорони здоров'я та освіти, надання адмінпослуг, при цьому оцінюючи спроможність ОМС їх реалізувати.

Однак, держава досить обережно ставиться до передачі власності та відповідних функцій управління. Наприклад, щодо землеустрою відповідний Проект закону (№ 4355 від 31.03.2016) [129] уже кілька років перебуває у ВРУ. Національний уряд, імовірно, активніше передав би свої функції вниз, якби до Конституції України щодо децентралізації влади були внесені відповідні зміни. У будь-якому разі держава має залишити за собою право контролювати/наглядати за законністю дій МОВ, забезпечувати координацію діяльності територіальних управлінь ЦОВВ та здійснювати контроль за фінансовими операціями ОМС відповідно до законодавства.

Деякі функції держави можна було б передати вниз без внесення відповідних змін до Конституції. Зокрема, згідно з новою редакцією Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 26.11.2015 функції надання адмінпослуг (наприклад, реєстрація юросіб та ФОП) були передані з органів юстиції до ОМС. Наразі спостерігається процес передачі функцій Державної архітектурно-будівельної інспекції щодо введення будівництва в експлуатацію ОМС.

Для здійснення такої передачі достатньо проаналізувати функції, які здійснюють ЦОВВ, насамперед через свої територіальні органи та місцеві держадміністрації, щоб з'ясувати, чи дотримуються вони принципу субсидіарності при подальшому законодавчому врегулюванні цієї передачі. Удосконалення національних держінститутів є дуже важливим завданням для

України, оскільки їхня ефективність ще досить низька. За оцінками керівництва Світового банку, Україна у 2017 р. за ефективністю уряду мала процентильний рейтинг 35,10 серед 214 країн світу (34,62 у 2015 р.), що означає, що країна фактично належить до країн з найнижчою ефективністю уряду та не демонструє тут значної динаміки [201]. Тому реформи щодо перебудови функцій ЦОВВ потрібно продовжувати, оскільки вони далекі від завершення.

Український уряд намагається відновити систему держуправління після її руйнування в середині 2010-х рр. Індикатором оцінювання кризових явищ у системі держуправління є індекс крихких держав. Його динаміка свідчить про нестабільність України, яка належить до групи держав, чия ситуацію Фонд миру назвав «попереджувальною». Причинами такої ситуації є не лише економічні чинники, зокрема низька якість державного управління, а й зовнішні, особливо гібридна війна Росії проти України. Відчувши на собі наслідки фінансово-економічних потрясінь, громадяни не вважають достатніми результати реформ, розпочатих після Революції Гідності. Це стало причиною провалу переобрання Президента Петра Порошенка у 2019 р. В умовах соціально-економічної та політичної турбулентності, спричиненої як внутрішніми, так і зовнішніми факторами, держуправління України стикається із широким спектром проблем, таких як: негативний баланс довіри суспільства до держави, дисбаланс централізації та децентралізації системи держуправління, недостатня комунікація як усередині держструктур, так і між державою та суспільством, дефіцит кваліфікованих кадрів держуправління, низька якість адмінпослуг і недостатній рівень моралі та етики в держслужбовців. Тому держуправління потребує докорінного реформування з метою наближення до сучасних стандартів держуправління.

Важливими завданнями реформування держуправління є оптимізація політико-адміністративної взаємодії, розмежування політико-адміністративних завдань у рамках національного уряду та побудова ефективної комунікації між усіма сторонами процесу управління. Ці напрями

передбачають децентралізацію, зміну ролі ЦОВВ та покращення координації в органах влади, підвищення якості надання адмінпослуг і формування професійної держслужби, боротьбу з корупцією, підвищення прозорості. Прогрес реформ, досягнутий у кожній окремій сфері, сильно відрізняється, особливо в запобіганні корупції – результати всіх зусиль у цій сфері виглядають дуже скромно.

У системі держуправління України спостерігаються певні позитивні тенденції. Однак цієї динаміки недостатньо для досягнення результатів, які можна було б перетворити на позитивні економічні тенденції. Згідно з Індексом глобальної конкурентоспроможності, опублікованим Всесвітнім економічним форумом, Україна посідала 73-тє місце зі 144 країн у 2013 р., 84-тє місце із 148 у 2014 р., 76-тє місце із 144 у 2015 р., 79-тє місце із 140 у 2016 р., 85-тє місце серед 138 у 2017 р., 81-ше місце із 137 у 2018 р.

У 2018 р. за показником якості функціонування державних закладів (за 20 показниками) Україна посідала 110-тє місце із 140 країн порівняно зі 130-м місцем із 144 у 2014 р.; у 2019 р. посіла 104-тє місце зі 141 країни; відповідні рейтинги орієнтації урядів на майбутнє становили 115 у 2018 р. та 94 у 2019 р. [202]. Це означає, що країна досягла помірного (і досить нестабільного) прогресу в удосконаленні інституцій, серед яких значну роль відіграє сектор державного управління; однак загальна інституційна якість країни все ще є досить низькою. І цей факт свідчить про те, що для того, щоб увійти до клубу розвинених країн, що є амбітною метою України, уряд має зробити більше для покращення якості держуправління та підвищення ефективності роботи держави.

Найбільш помітний прогрес був досягнутий у децентралізації. Детальний аналіз процесу виявляє деякі істотні недоліки, найважливішим з яких є невідповідність норм законодавства: Конституції та деяких інших правових актів. Більше того, схоже, що практична реалізація реформи децентралізації в її нинішньому вигляді може призвести до небажаних соціальних наслідків. Наприклад, у висновку Головного науково-

експертного управління Верховної Ради України до законопроекту про об'єднання зазначено, що практична реалізація цього акту навряд чи дозволить сформувати самодостатні ТГ, які мають відповідні матеріальні, фінансові ресурси та громадські зручності, необхідні для ефективного виконання функцій і завдань органів або підвищення якості надання громадських послуг населенню. Формування ОТГ із середньою чисельністю населення 9 тис. осіб, які проживатимуть у середньому в 16 населених пунктах, а також мають територіальні одиниці базового рівня середньою площею близько 400 кв. км, де велика віддаленість від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до місця проживання може створити певні проблеми для громадян.

Оскільки найвіддаленіший населений пункт об'єднаної громади визначається з огляду на наявність основних держпослуг (адміністративних, соціальних та інших), що надаються на території такої громади (час прибуття швидкої допомоги та пожежної охорони не повинні перевищувати 30 хвилин), викликає сумнів, що всі громадяни зможуть мати достатній доступ до послуг з огляду на стан фізичної інфраструктури (особливо дорожньої мережі в сільській місцевості), що може призвести до відчуження громадян не тільки від органів держвлади, а й від основних адміністративних та інших служб. Крім того, варто зауважити, що добровільне ОТГ не враховує особливостей окремих територій, наприклад Південних районів Одеської області, деяких районів Чернівецької області та Закарпаття, де проживають національні меншини (угорці, цигани, румуни тощо).

Ці проблеми необхідно враховувати, оскільки об'єднання зараз перебуває на завершальній стадії й може бути завершено до кінця 2022 р. Тому процес децентралізації не варто сприймати формально; його якість має бути пріоритетною. Цей процес має бути продовжений після 2022 р. щодо встановлення рівних можливостей для громадян у доступі до послуг, що надаються об'єднаними громадами. Є й деякі невирішені питання з місцевими

фінансами: доходи та видатки ОМС ще не зазнали кардинальних змін. Цієї проблеми уряд досі не помічає: структура доходів МС значною мірою зумовлена грантами з держбюджету. ОМС в Україні повинні мати право вводити місцеві податки та адмініструвати їх.

Потрібно зазначити, що реформування держуправління України стосується лише національного рівня влади, держуправління на рівні МС ще чекає своєї черги на реформування. На національному рівні розпочато деякі важливі зміни у функціях ЦОВВ, але вони ще далекі від завершення. Зміни, що відбулися на рівні національного уряду України, можуть привести до підвищення ефективності системи держуправління. Перебудова функцій ЦОВВ у напрямі концентрації на розробці політики та позбавлення їх функцій контролю, прямого втручання на ринки є дуже важливим кроком. Проте національний уряд не продемонстрував сильної інституційної волі до послідовного проведення відповідної політики, тому багато компонентів, які потребують реалізації, усе ще перебувають на стадії обговорення та підготовки законопроектів, а зміни функцій з контролю та нагляду ЦОВВ не супроводжуються помітними позитивними змінами в національній економіці.

Незалежне оцінювання прогресу реформ у цій сфері показало, що проблеми реформування ЦОВВ пов'язані із затримкою виконання плану дій (найважливіші дії відкладено), незавершенням реформ у пілотних міністерствах, які слугували б орієнтиром для інших ЦОВВ, відсутністю мотивованого персоналу в реформаторських командах ЦОВВ, конфліктами всередині апарату ЦОВВ між «старими» державними службовцями та новими, прийнятими на виконання реформ, перевантаженістю нових структур, створених у міністерствах у ході реформ, обов'язками, які не виходять за межі їхньої прямої відповідальності [82].

Аналіз подій у сфері державної служби виявив низку нововведень, спрямованих на підвищення ефективності роботи персоналу та забезпечення якості державної служби, а саме:

- розмежування адміністративних і політичних посад; визначення правового статусу державного службовця;
- відокремлення державної служби від політичної діяльності;
- встановлення вичерпного переліку осіб, які не можуть вступити на державну службу;
- новий підхід до класифікації посад держслужбовців;
- компетентнісний підхід до відбору кандидатів;
- визначення законодавчо єдиних підходів до вступу, оцінювання діяльності та звільнення з державної служби;
- підвищення кваліфікації та профпідготовки держслужбовців, схеми їх заохочення.

Усі ці нововведення мають на меті перетворення української державної служби на ефективний інститут, який прискорить реформи в держуправлінні та інших сферах суспільного життя.

Позитивні досягнення щодо запровадження відбору та оцінювання діяльності держслужбовців необхідно переоцінити з погляду їх якості. Роблячи це, можна було б зазначити, що голови ЦОВВ, схоже, не були ознайомлені із сучасними підходами до оцінювання персоналу, які пропонують міжнародні організації. Ризики провалу чи зміни реформи держслужби все ще досить високі. Після зміни політичної влади після президентських виборів 2019 р. новий президент Володимир Зеленський заявив про «перезавантаження влади» на держслужбі. Відповідні нормативно-правові акти, спрямовані на досягнення деяких важливих змін у реформуванні держслужби, шляхом перегляду Закону «Про державну службу» від 2015 р. були прийняті дуже швидко через так званий «турбо-режим».

Серед найважливіших новел – спрощення найму та звільнення держслужбовців, запровадження держслужби за контрактом на всі держпосади (контракти будуть підписані на три роки з можливим продовженням ще на три роки, контрактна служба буде розповсюджуватися на сім відсотків штату державної служби), можливість дистанційної роботи

держслужбовців; встановлення мінімального рівня оплати праці держслужбовців – не менше подвійного прожиткового мінімуму, встановленого законом. Після ухвалення цих змін держслужбовець міг бути звільнений без довгої бюрократичної процедури, яка була передбачена законом з 2015 р., процедури відбору створюють невизначеність для подальшого розвитку подій принаймні в цій сфері, оскільки підходи до відбору кадрів, реалізовані новими політиками при владі, можуть підірвати наріжний камінь реформи держслужби – її професіоналізацію.

Державне управління в Україні зіткнулося з багатьма проблемами, зокрема уповільненням реформ та їх незавершеністю, навіть можливістю переломити позитивні зрушення через політичну вразливість процесу. Політична упередженість і відсутність адміністративної компетенції в новостворених державних органах можуть призвести до хаосу в державному управлінні, як це сталося в деяких країнах, які пережили політичну турбулентність; гарним прикладом є Південна Африка після демонтажу системи апартеїду.

Український уряд зробив ряд важливих кроків у напрямі перебудови держуправління. Прийнята політика змінила загальну ситуацію в держуправлінні, проте трансформації, що відбуваються там, усе ще відстають від очікуваних результатів, що спричиняє недовіру населення до проведених реформ. Ставлення громадськості до реформ держуправління України залишається досить негативним. Це означає, що в суспільному сприйнятті реформи держуправління впроваджують дуже повільно, і вони несуттєво торкаються життя пересічного громадянина.

Така ситуація ставить під загрозу можливі результати перебудови держуправління, роблячи їх політично дуже вразливими. Загалом, незважаючи на всю недосконалість новоприйнятого законодавства про держуправління (про що свідчать постійні зміни до нього) та проблеми з упровадженням реформи, варто визнати, що обраний Україною вектор модернізації держуправління наблизив її до європейських стандартів. Водночас нові форми

та процедури, запроваджені з 2014 р., мають бути заповнені новим змістом, інакше вони не матимуть позитивного впливу на розвиток суспільства.

Для розкриття теми дослідження вважаємо за потрібне визначити такі категорії: «реформа державного управління», «реформа місцевого самоврядування», «децентралізація», «адміністративно-територіальна реформа».

Адміністративна реформа включає в себе «реформу державного управління та місцевого самоврядування», «децентралізацію», «адміністративно-територіальну реформу».

Реформа державного управління включає в себе «децентралізацію», «адміністративно-територіальну реформу». Реформа державного управління – це сукупність заходів, що передбачає формування ефективної системи державного управління, здатної виробляти й реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на потреби громадян, сталий суспільний розвиток та адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики. При цьому децентралізацію ми розуміємо як створення умов для формування ефективної й відповідальної місцевої влади, здатної забезпечити комфортне та безпечне середовище для проживання людей по всій території України. Із цього випливає той факт, що адміністративно-територіальна реформа є частиною децентралізації. На нашу думку, вона полягає в наданні більших повноважень органам місцевого самоврядування (децентралізації) і зміні адміністративно-територіального поділу.

2.2. Децентралізація як базис адміністративно-територіальної реформи в Україні

Демократизація часто призводить до децентралізації, оскільки більший політичний плюралізм породжує суспільні вимоги щодо перерозподілу влади

між центральним і місцевим рівнями влади. До Євромайдану 2013–2014 рр., або Революції Гідності, державна влада в Україні була дуже централізованою. Адміністративні можливості для надання держпослуг були недостатніми, і країна поєднувала централізм та слабе місцеве самоврядування із серйозною територіальною роздробленістю. Великі міжрегіональні диспропорції зберігалися також з погляду економічного розвитку та державного управління. Незважаючи на випадкові досягнення старої системи, наприклад, покращення функціонування деяких міст та часткову фінансову децентралізацію, величезний дисбаланс між владою центру та владою муніципалітетів був основною перешкодою для створення стійкої держави, що функціонуватиме.

Лише після Євромайдану почалася справжня передача повноважень. У 2014–2015 рр. реформатори запустили ряд одночасних змін, спрямованих на покращення багаторівневого управління, просування субнаціональної демократії та сприяння місцевому економічному розвитку. Їхній амбітний та всеосяжний план децентралізації спрямований на розширення можливостей МС, а також на перекроювання адміністративно-територіальної карти країни, щоб покращити спроможність держави надавати державні послуги. Український процес децентралізації, хоча базується на закордонних прикладах, особливо дещо подібних реформах у Польщі в 1990-х рр., і підтримується технічно західними партнерами, є переважно національним перехідним процесом, який реалізується на національному рівні. Реформа ґрунтується на попередніх – переважно провальних – спробах Києва покращити управління на субнаціональному рівні.

Основним викликом для децентралізації України був розрив між амбітною програмою реформаторів та обмеженою інституційною спроможністю, доступною для прийняття й реалізації політичних рішень у запропоновані терміни 2014–2017 рр. [68].

Політики після Євромайдану продемонстрували політичну кмітливість та бажання розпочати реформи, незважаючи на величезні зовнішні загрози безпеці та пов'язані з ними внутрішні виклики територіальній цілісності

України. Проте опір з боку деяких частин еліти, особливо в парламенті, заважає закріпити децентралізацію в Конституції й таким чином повністю встановити нову адміністративну структуру та територіальний поділ. Хоча реформа принесла деякі помітні зміни на місцевому рівні, вона ще не привела до відповідної правової реконструкції держави. Головним досягненням децентралізації наразі був початок територіальної консолідації муніципалітетів і супутнє розширення повноважень місцевого самоврядування. Наприкінці 2014 р. та на початку 2015 р. була запроваджена фінансова децентралізація, розпочалося злиття малих місцевих муніципалітетів у більші та самобутні ОТГ. Ці нові організації отримали значні повноваження зі збору податків і тепер отримують переваги від прямих трансфертів із центрального держбюджету. За прикладом країн Балтії та Скандинавії ОТГ отримують 60% зібраного податку на доходи фізичних осіб. Це сформувало новий соціальний договір між місцевими компаніями, громадянами та ОМС, а також стимулювало останні зберігати та розширювати свою базу оподаткування, тобто утримувати та залучати бізнес. ОТГ також беруть на себе додаткові обов'язки щодо надання держпослуг та сприяння розвитку інфраструктури [140].

Важливою рисою децентралізації на сьогодні є те, що вона відбулася на добровільній основі, що сприяє розвитку місцевої демократії. Хоча місцеві громади самі вирішують (принаймні наразі): об'єднуватися чи ні в ОТГ, як тільки вони беруть на себе зобов'язання щодо об'єднання, вони мусять дотримуватися детальних процедур, встановлених центральним урядом [124]. Адміністрація кожної області (регіону) готує, а рада затверджує «перспективний план» для ОТГ у своєму регіоні. Потім цей план потребує затвердження Кабінетом Міністрів. Запропоновані ОТГ заходи мають відповідати певним критеріям, щоб уряд визнав їх відповідними. Лише тоді вони зможуть відновитися, створивши нові органи самоврядування, отримати додаткові кошти та повноваження. Здебільшого низовий підхід до проєктування та створення ОТГ, а також до розробки «перспективних планів»

на обласному рівні означає, що з 2015 р. багато українців набули цінного досвіду організації колективних дій та ресурсів. Вони часто проводили жорсткі дебати з місцевих питань і взяли на себе відповідальність за спільне прийняття рішень.

Після створення нових ОТГ проводять місцеві вибори до потужніших ОМС, відповідальних за розподіл держкоштів та за виконання багатьох регуляторних функцій, які раніше були покладені на регіональні й субрегіональні держоргани. За останні п'ять років рух децентралізації змінив Україну. Станом на липень 2021 р. по всій країні було 1469 нових ОТГ, що охоплюють територію, на якій проживає 28,3% населення України. З травня 2018 р. сільські та міські муніципалітети, включаючи багато «міст обласного значення», приєдналися до процесу добровільного об'єднання.

ОТГ дуже різняться за чисельністю населення: кількість жителів коливається від приблизно 1000 до приблизно 373 000, із середнім числом трохи більше ніж 10 000. Деякі ОТГ охоплюють настільки великі території, що вони дублюють межі району, тобто верхнього субрегіону. Завдяки своїм розширеним повноваженням зі збору податків та прямим бюджетним відносинам із центральним урядом, ОТГ тепер достатньо сильні, щоб узяти на себе відповідальність за надання держпослуг, контрольованих раніше (централізовано керованих) адміністраціями району.

Другий етап децентралізації, оголошений у січні 2019 р., передбачав радикальне зменшення кількості районів шляхом об'єднання та створення абсолютно нових верхніх субрегіональних одиниць. Центральна влада прагне змінити інституційну базу для районів та областей, дозволивши безпосередньо обраним радам (органам самоврядування, які вже існують) створювати власні виконавчі комітети та офіційно закріпивши цю нову структуру в Конституції України. Проте протягом першої половини 2019 р. спостерігається незначний прогрес у досягненні цих цілей, оскільки політики були стурбовані президентськими та позачерговими парламентськими виборами. Проте перспективи продовження реформи місцевого самоврядування виглядають

яскравими. Малоімовірно, що глибокі перетворення, які вже відбуваються, можна зупинити або повернути назад. Найімовірнішим сценарієм у найближчі чотири-п'ять років є безперервність процесу.

До початку реформи децентралізації на місцевому рівні було приблизно 10 900 громад міст, селищ, сіл тощо. Виборці в Україні безпосередньо обирають обласні, верхні субрегіональні та місцеві ради. Нині обласні та вищі субрегіональні ради обласних та районних рад не мають конституційного права створювати власні виконавчі комітети. Вони делегують виконання своїх рішень централізованим ОВВ, тобто обласним та вищим субрегіональним держадміністраціям, керівники яких призначаються президентом. Ця інституційна структура суттєво обмежує самоврядування областей та районів. Натомість, МС нижчого рівня користуються конституційним правом на створення власних ОВС (виконавчі органи). Проте, за винятком більших міст, базові політичні одиниці України раніше були занадто малими та надто бідними, щоб надавати належні держпослуги своїм мешканцям.

Уряд після Євромайдану спочатку прагнув до одночасної реформи регіонального, субрегіонального та МС. Крім сприяння об'єднанню ТГ та надання новим ОТГ додаткових повноважень зі стягнення податків, ідея полягала в тому, щоб дозволити обласним та вищим субрегіональним радам створювати власні виконавчі комітети. Але поки що після Євромайдану парламент спромігся ухвалити лише законодавство про муніципальне самоврядування, територіальне укрупнення та добровільне об'єднання основних громад. Розширення повноважень регіонального й вищого субрегіонального самоврядування, як спочатку передбачалося його прихильниками, ще не відбулося. У квітні 2014 р. національний уряд після Євромайдану ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіального устрою уряду України [68]. У ній зазначено, як уряд мав намір досягти своїх амбітних цілей: розширення повноважень місцевого самоврядування, покращення спроможності держави надавати державні послуги та принципова перебудова адміністративної структури й

територіального поділу країни. Безпрецедентний рівень міжнародної технічної та фінансової допомоги допоміг прискорити виконання порядку денного протягом наступного року.

За нинішньою добровільною процедурою ОМС та мешканці сусідніх громад розпочинають і спрямовують сам процес об'єднання. Центральний уряд надає офіційні рекомендації щодо створення стійких ОТГ, здатних адекватно надавати основні послуги, такі як охорона здоров'я, навчання в школі тощо. Одночасно задіяні центральна та регіональна політична еліта. Обласні адміністрації розробляють «перспективні плани» формування об'єднаних громад для кожного регіону відповідно до критеріїв, встановлених центральним урядом. Такі плани затверджують виборні обласні ради, які, у свою чергу, потребують затвердження з боку центральної влади. ОМС, які ініціюють добровільне об'єднання, можуть ознайомитися з перспективними планами, але також можуть вирішити не робити цього. Після того, як менші ОМС, що входять до складу, сформували свої рішення про об'єднання один з одним, вони інформують про свої наміри відповідну облдержадміністрацію. Їм необхідно отримати згоду та підтвердження того, що цей проєкт рішення не порушує Конституції й законів України. Після отримання згоди місцеві ініціатори завершують об'єднання, а відповідна облдержадміністрація просить ЦВК оголосити вибори до нового ОТГ.

Перші місцеві вибори в новостворених ОТГ знаменують собою останній крок у добровільному ОТГ. Також істотна фінансова децентралізація розпочалася наприкінці 2014 р., коли парламент вніс зміни до Бюджетного та Податкового кодексів. Ці зміни надали новим ОТГ бюджетні пільги, подібні до «міст обласного значення», які раніше були єдиними ОМС із значущим самоврядуванням. Протягом 2015–2019 рр. об'єднання громад в ОТГ ініціювали добровільно, найчастіше місцеві ради. У 2022 р. уряд України має намір перейти на адміністративно ініційовані злиття, тобто примусити до об'єднання ті ТГ, які ще не були задіяні в попередньому добровільному порядку. Це має на меті пришвидшити створення ОТГ та гарантувати, що

жоден орган МС не залишиться єдиним. Тепер ОТГ мають змогу підтримувати прямі бюджетні зв'язки із центральним урядом і зберігати значну частину своїх місцевих податкових надходжень (включаючи 60% зібраного податку на доходи фізичних осіб).

ОТГ також отримують субсидії від центрального уряду, у тому числі до 2022 р. кошти на створення їхньої нещодавно об'єднаної інституційної та соціальної інфраструктури. Для виправлення диспропорцій у місцевому розвитку між громадами доступні спеціальні гранти «вирівнювання». Блокові гранти на охорону здоров'я та освіти ще більше покращили фінансові можливості ОТГ, дозволивши їм узяти на себе більше відповідальності за державні послуги. Наприклад, ОТГ відповідають за управління початковою та середньою освітою на своїй території. Це на відміну від ситуації в не об'єднаних громадах, де самоврядування залишається слабким і де місцева бюрократія все ще залежить від керівництва централізовано призначених регіональних та вищих субрегіональних керівників, тобто голів державних адміністрацій на обласному й районному рівнях.

Об'єднання в Україні відбувалося відносно швидко порівняно з аналогічними реформами в інших європейських державах. Перші 159 ОТГ в Україні були створені в 2015 р., їх кількість зросла до 366 наступного року, 665 – до кінця 2017 р., 874 – до кінця 2018 р. Станом на липень 2019 р. в процесі об'єднання взяли участь 925 ОТГ як сільських, так і міських муніципалітетів. У середньому кожна ОТГ об'єднує 4,7 менших громад і налічує 10 563 мешканці. Проте розподіл ОТГ між регіонами нерівномірний: деякі області вже значною мірою охоплені ОТГ, а в інших об'єднання майже не розпочалося. Водночас поширення добровільного об'єднання не має жодних мовних чи інших культурних шаблонів. Житомирська та Чернігівська області на півночі, Запорізька та Дніпропетровська області на сході та Хмельницька область на заході мають лідерські позиції в цьому процесі.

Після внесення змін до бюджетного та податкового кодексів фінансова децентралізація просунулася швидко. Частка місцевих бюджетів у

загальнодержавному бюджеті зросла з 42% у 2014 р. до майже 50% у 2018 р., тобто на рівні багатьох країн – членів ЄС. У 2014 р. загальний обсяг надходжень до місцевих бюджетів становив 68,6 млрд грн (близько 4,2 млрд дол.); до 2018 р. він зріс до понад 200 млрд грн (приблизно 7,2 млрд дол.) – збільшення, яке навіть з урахуванням одночасної девальвації та інфляції гривні було вражаючим. Частка місцевих податків і доходів у доходах муніципальних бюджетів зросла з 0,7% у 2014 р. до 26,1% у 2018 р. Зростання муніципальних доходів призвело до відповідного збільшення частки загальнодержавних видатків, що припадають на витрати ОТГ. Водночас центральний уряд продовжує надавати пряму фінансову підтримку новоствореним ОТГ, інвестуючи в проекти місцевого та регіонального розвитку, на фінансування яких ОТГ можуть претендувати. У грудні 2018 р. Національний інститут стратегічних досліджень, київський урядовий аналітичний центр, з гордістю повідомив: через місцеві бюджети України перерозподіляється майже 15% її ВВП. У 2018 р. частка належних ендогенних доходів місцевих бюджетів становила (у сумі) 7,1% ВВП (у 2014 р. – 5,1%), а доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд грн у 2015 р. до 189,4 млрд грн. Частка місцевих бюджетів (включаючи трансферти із центру) у загальному бюджеті України зросла з 45,6% у 2015 р. до 51,5% у 2018 р. Розмір фінансування розвитку територій із центрального державного бюджету зріс з 0,5 млрд грн у 2014 р. до 19,3 млрд грн у 2018 р. Порівняно з 2014 р. центральна державна підтримка розвитку ТГ та покращення їх інфраструктури зросла в 39 разів. Розмір центральних дотацій на формування адміністративних структур ОТГ становив у 2018 р. 1,9 млрд грн, а на 2019 р. розмір таких дотацій запланований (на рівні) 2,1 млрд грн. Опитування свідчать про покращення ставлення громадськості до реформ, зокрема до фінансової децентралізації. Під час опитування 2015 р. 19% респондентів заявили, що бюджетна децентралізація принесла позитивні зміни в їхніх населених пунктах. У 2018 р. ця частка зросла до 39,5%. У тому ж році 22%

респондентів сказали, що вони чули про позитивні зміни в інших населених пунктах і очікували подібних покращень там, де вони жили [45].

Місцева демократія сприяла розвитку політичної та громадської активності місцевого населення. Створення автономних органів самоврядування в нових ОТГ має такі самі наслідки. Орган самоврядування кожного нового суб'єкта складається з:

- а) керівника ОТГ, який обирається безпосередньо (голова);
- б) територіальної ради, що обирається безпосередньо, з власним виконавчим комітетом;
- в) групи старійшин (старости). Старости – це безпосередньо виборні представники сіл і міст за межами населеного пункту, де розташований адміністративний центр ОТГ.

Таким чином, інституційна структура ОТГ має на меті забезпечити представництво мешканців кожної з базових громад, що входять до їх складу.

Виборці в ОТГ обирають більш потужні й незалежні органи самоврядування, які, у свою чергу, мають надавати кращі державні послуги. Ідея полягає в тому, що громадяни повинні призначати нових місцевих депутатів та адміністраторів, здатних вносити значні зміни, покращувати державну політику й сприяти місцевому розвитку. Нові ОМС зазвичай є прозорими, відкритими для громадських консультацій та участі. Часто виборні ради консультуються з громадськими. Програми «Бюджет участі» дають змогу жителям подавати заявки на фінансові ресурси з бюджету своєї громади на підтримку власних проєктів місцевого розвитку. Реформи сприяють залученню громадян до прийняття рішень та здійснення політики на місцевому рівні. Громадяни змогли взяти активну участь у дискусіях щодо географічного та адміністративного оформлення нових ОТГ.

Реформи в інших сферах держуправління здійснюються шляхом «галузевої децентралізації», зокрема в освіті та наданні адміністративних послуг. Наприклад, ОТГ дозволяється створювати освітні округи. Вони складаються з базових або центральних шкіл (опорні школи), які об'єднують

найкращі доступні методи викладання та навчання. У школах є місцеві філії або відділення.

Після зміни відповідальності адміністративні збори за реєстрацію народження, шлюбу, розлучення та проживання сплачуються до бюджетів ОТГ, а не до бюджетів районів. Через нові мобільні центри адміністративних послуг ОТГ можуть наблизити державні послуги до людей у віддалених районах. Інновації в наданні послуг часто потребують місцевої співпраці – наприклад, коли йдеться про надання адмінпослуг більше ніж одному ОТГ.

Станом на липень 2021 р. створено 1469 територіальних громад. Центральна влада ще не надала цим громадам усіх повноважень, відповідальності та субсидій, пов'язаних з децентралізацією. Персонал окремих адміністрацій і рад також не підтримує реформу, оскільки побоюється втратити роботу внаслідок об'єднання й супутньої передачі коштів та функцій ОТГ. Водночас декілька посадових осіб ОМС, які перебувають у процесі демонтажу, пройшли до обрання на посади в ОТГ. Ці випадки дають надію, що багато чиновників згодом припинять опір децентралізації й знайдуть своє місце в новій структурі.

Перепідготовку та перерозподіл кадрів, переведених зі старих, підконтрольних Києву держадміністрацій, до ОТГ потрібно буде продовжувати й розширювати. Такі зусилля, зокрема, потребують повторного працевлаштування кадрів із вищих субрегіональних (районних) держадміністрацій. Посадові особи зі старої системи можуть бути призначені до відділень центральних міністерств в областях або до відділів розширеного району, які, як очікується, вийдуть у результаті подальшої, другої фази об'єднання на верхньому субрегіональному рівні. А третім фактором, що уповільнює об'єднання місцевих громад, є відсутність координації між установами в центрі. Протилежні сигнали ускладнюють місцевим громадам підрахунок витрат і вигод, пов'язаних зі створенням ОТГ. Міністерство розвитку громад і територій є провідною установою децентралізації, але воно не відповідає за певні галузеві реформи, які були розроблені та впроваджені

на регіональному рівні іншими міністерствами. Багато одночасних поточних реформ в Україні іноді мають суперечливі цілі та різні обґрунтування. Наприклад, реформа охорони здоров'я, наділяючи повноваженнями пацієнтів і лікарів на місцях, також передбачає певну централізацію контролю за перерахуваннями місцевих постачальників медичних послуг у Києві. Незважаючи на ці та інші проблеми, фінансова децентралізація України та злиття місцевих громад значно сприяли територіальній перебудові країни знизу вгору. Цей процес відкрив нові виборчі арени та сприяє розвитку місцевої демократії. Однак ці зміни є неповними.

На початку 2019 р. центральний уряд Києва оголосив про початок другого етапу децентралізації [126]. Таким чином, другий етап реформи поширить оновлення субнаціонального самоврядування з місцевого рівня на обласний та районний. Зрештою, для цього знадобиться внесення змін до Конституції щодо зміни всієї структури та функціонування органів регіонального й субрегіонального самоврядування та їх виконавчих органів. Вибрані ради створюватимуть власні виконавчі комітети, подібно до регіональних органів влади в більшості країн – членів ЄС. Ради більше не будуть делегувати виконання рішень державним адміністраціям на обласному та районному рівнях. Контрольні функції центру виконували б не нинішні голови обласних адміністрацій, а префекти. Як наслідок, права та обов'язки обласної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування більше не суперечать один одному. Другий етап реформи поширить оновлення субнаціонального самоврядування з місцевого рівня на обласний та районний. Зрештою, для цього знадобиться внесення змін до Конституції щодо зміни всієї структури й функціонування органів регіонального та субрегіонального самоврядування і їх виконавчих органів. Влітку 2015 р. парламент спробував прийняти конституційну поправку, подібну до тієї, що передбачається зараз. Цей короткий пункт надавав «особливого статусу місцевого самоврядування» підконтрольним сепаратистам територіям у Донецькій та Луганській областях. Через невдоволення суспільства, насильницькі зіткнення в Києві та запеклу

опозицію ключових зацікавлених сторін парламент не зміг ухвалити конституційні зміни.

Ще одним питанням реформи децентралізації є система централізованих фондів розвитку для проєктів комунальної інфраструктури та інновацій. Уже є певні історії успіху в місцевому економічному розвитку, існує гостра потреба в покращенні багатьох типів муніципальної інфраструктури, включаючи початкові школи, міські дороги, адміністративні будівлі та сміттєві споруди. Однак поки що в місцевих політиків залишається занадто багато можливостей спрямовувати кошти розвитку на особисті, кланові, партійні або корпоративні інтереси. Основною проблемою інфраструктури в Україні є відсутність, ветхість, застарілий стан або низька якість трансрегіональних автомобільних, заміських доріг і залізниць. Незважаючи на деяке покращення останніми роками, подорожувати чи транспортувати вантажі по країні складно. Усі регіони та населені пункти страждають від наслідків поганої національної транспортної мережі. Усі виграють від швидших і зручніших способів переміщення людей та товарів по Україні. Водночас 45% українців очікують, що децентралізація покращить якість доріг. Поки це основне питання не буде вирішено, а місцеве відведення центральних коштів залишається проблемою, державні інвестиційні ініціативи на підтримку малих проєктів місцевого розвитку залишатимуться сумнівною цінністю. Більшу частину фінансування розвитку від центрального уряду було б корисніше інвестувати в будівництво та покращення національних доріг, залізниць, портів та аеропортів, зараз це роблять у рамках програми «Велике будівництво». Це принесе користь не лише країні в цілому, а й, так чи інакше, кожній місцевій громаді.

Незважаючи на численні конфлікти, неузгодженості та недосконалості протягом перших років упровадження, реформи децентралізації в Україні, починаючи з 2015 р., значно покращили управління на муніципальному рівні. Місцеві ресурси були об'єднані в більш стійкі територіальні громади, паралельно відбуваються галузеві реформи [67]. Децентралізація сприяла розвитку місцевої демократії. Проте швидкість і масштаби об'єднання були

недостатніми для виконання початкових планів реформаторів. Крім того, новий етап децентралізації ставить перед собою додаткові цілі: радикальне скорочення кількості районів і запровадження виконавчих комітетів ОМС у районах та областях. Реформування територіальної структури, зокрема на двох субрегіональних (тобто районному та місцевому) рівнях, є життєво важливим для забезпечення належного управління та адміністративної згуртованості держави, особливо коли її територіальна цілісність постійно піддається сумнівам із-за кордону.

Деякі з проблем, які виникли під час попередніх спроб децентралізації, залишаються очевидними із часів революції Євромайдану. Результати реформ усе ще визначаються пріоритетами політиків у центрі, хоча ініціативи знизу вгору також відіграють свою роль. Як і раніше, прогрес насамперед гальмується через опір укорінених регіональних еліт змінам, нав'язаним централізовано. Ключова відмінність між попередніми спробами запровадити територіальні реформи та нинішнім прагненням до децентралізації, однак, полягає в тому, що центральний уряд зосереджений на покращенні державних послуг, а не просто на зміні політики відносин між центром і периферією. Дебати щодо децентралізації в перші роки посткомуністичної України ґрунтувалися на ідеї «європеїзації», яка стала популярною після Другої світової війни. Постєвромайданські еліти, навпаки, краще проінформовані про сучасні правила управління в ЄС. Тим не менше, політики в Україні досі обережно ставилися до надання регіональним та субрегіональним радам, що обираються безпосередньо, конституційного права створювати виконавчі комітети. Хоча політики охоче прийняли принцип субсидіарності як засіб розвитку місцевого самоврядування, вони вагаються зміцнювати регіональну владу на практиці, поки Росія кидає виклик територіальній цілісності держави. Хоча міжнародна технічна та фінансова допомога є важливою для впливу на результати політики, успіх чи невдача таких реформ, як децентралізація, насамперед визначається внутрішніми факторами.

Більше того, децентралізація України має принаймні чотири геополітичні виміри. По-перше, роблячи державу більш ефективною, чутливою та стійкою, децентралізація підтримує імідж української системи як пострадянської демократичної моделі протистояння клептократичній «євразійській» політичній – шаблон, який просуває Росія. Оскільки децентралізація допомагає українському державотворенню та націотворенню, вона опосередковано сприяє неавторитарному шляху посткомуністичного розвитку, який передбачає відкрите суспільство, політичний плюралізм, участь громадськості та західну інтеграцію. Приклад реформ України одного дня може стати взірцем для інших, усе ще авторитарних, пострадянських країн або навіть для зовсім інших держав в інших частинах світу.

Передаючи владу муніципальному рівню, децентралізація позбавляє російську «гібридну війну» основних точок для поділу або анексії регіонів. По-друге, субпровінційна орієнтація реформ децентралізації в Україні надає повноваження місцевому, а не регіональному самоврядуванню, пропонуючи таким чином протиотруту автономізму, що підживлюється Росією [189]. Передаючи владу муніципальному рівню, децентралізація позбавляє російську «гібридну війну» основних вхідних точок для поділу або анексії регіонів. Чим менше влади мають регіональні чи макрорегіональні столиці, чим нижчий рівень прийняття політичних рішень, тим важче стає підготувати конкретну область за захоплення російськими регулярними військами, таємними інфільтраторами та місцевими колабораціоністами.

По-третє, децентралізація сприяє європеїзації України. Будучи внутрішньо розробленою реформою, її можна інтерпретувати як демонстрацію властивої країні «європейськості». Більше того, ця політична та соціальна трансформація, як і інші лібералізуючі та демократизуючі реформи, робить країну більш схожою на інші європейські держави, де влада вже менш зосереджена. Чим більше Україна децентралізується, тим більше вона стає «сумісною з ЄС» з погляду політичної інтеграції.

По-четверте, нефедералістична та субпровінційна децентралізація України могла б стати моделлю для країн, яким загрожує: а) регіональний чи макрорегіональний автономізм і сепаратизм, та/або б) жадібні сусідні держави, які прагнуть використовувати територіальні розколи. Нині децентралізація допомагає Україні утримувати свою державу соборною, цілісною, незважаючи на ситуацію на територіях, контрольованих сепаратистами.

У майбутньому цей метод запобігання сецесіонізму можна було б застосувати й до інших країн. Дуже централізовані авторитарні пострадянські держави, не в останню чергу Росія, зрештою, можливо, також заохочують передати владу на місцевий, а не регіональний рівень, щоб захистити себе від можливого розпаду – внутрішніми чи зовнішніми силами. Таким чином, вони могли вирішити наслідувати український приклад децентралізації, а не якусь старішу федералістську модель [44]. Із цих чотирьох причин реформи децентралізації в Україні знаменують собою значну політичну трансформацію в посткомуністичному світі. Західні країни повинні продовжувати підтримувати цей процес інтенсивно, як зараз.

Умови успішної децентралізації як складової адміністративно-територіальної реформи мають полягати в такому:

- західні уряди, міжнародні організації та приватні донори повинні підтримувати другу фазу децентралізації України так само рішуче, як і першу;

- Україні потрібно відокремити конституційні зміни, необхідні для децентралізації, від вимог і виконання Мінських угод, а також прийняти необхідні конституційні та інші правові зміни, щоб якнайшвидше приступити до реформ;

- Верховна Рада має надати пріоритет ухваленню вищезгаданих законопроектів № 8051 та № 9441 й визначити майбутні функції самоврядування на обласному та районному рівнях, щоб уникнути хаосу в територіально-адміністративній структурі України;

– політики в центральному уряді мають найближчим часом вирішити, чи завершити об'єднання громад та районів до місцевих виборів найближчим часом. Якщо рішення буде прийнято, то всі необхідні закони, укази, постанови та розпорядження мають бути прийняті й упроваджені швидко;

– хоча мимовільне об'єднання в кінцевому підсумку може бути неминучим для забезпечення завершення децентралізації, місцеві громади повинні бути максимально залучені до планування та проведення процесу адміністративного об'єднання;

– Центральна виборча комісія має якнайшвидше реагувати на звернення щодо реорганізації органів управління шляхом проведення позачергових місцевих виборів. Варто уникати прецеденту 2018–2019 рр., коли ОТГ залишилися в очікуванні шести місяців на проведення виборів;

– державних чиновників «старих районів», які не можуть бути перепризначені в адміністрацію збільшеного району, потрібно заохочувати та підтримувати в пошуку нової роботи в ОТГ та інших ОМС;

– повноваження й відповідальність запропонованих регіональних префектів мають бути чітко визначені. Яка б остаточно система центрального державного нагляду за місцевим самоврядуванням не була встановлена, вона не повинна мати позасудових повноважень для безпосереднього втручання в муніципальні справи, а натомість має виконувати дорадчу функцію для ОТГ;

– необхідно сформулювати та прийняти спеціальний закон, який регулюватиме обмеження, зміну ц скасування правових актів ОТГ адміністративними судами;

– наразі інвестиції в інфраструктуру мають бути зосереджені на вдосконаленні національної транспортної системи як важливої передумови для швидшого розвитку країни;

– для посилення участі громадян у формуванні політичного порядку денного та прийнятті рішень на регіональному та верхньому субрегіональному

рівнях громадським радам доцільно надати доступ до виконавчих комітетів обласних та районних рад одразу після створення цих органів.

2.3. Стан реалізації адміністративної реформи як показник розвитку політико-управлінської еліти

Проаналізуємо стан реалізації адмінреформи, застосувавши вторинний соціологічний аналіз до всеукраїнського дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України», яке проводив Центр «Соціальні індикатори» у серпні – вересні 2020 р. на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» у співпраці та координації з експертами Ради Європи, фахівцями з питань МС та Міністерством розвитку громад та територій України.

У ході соціологічного опитування було проведено 2000 інтерв'ю з респондентами, які проживають у 110 населених пунктах України. Вибірка квотна 2000 респондентів, статистична похибка для вибірки (з імовірністю 0,95 і за дизайнефекту 1,5) [4].

Незважаючи на проведення адміністративно-територіальної реформи з 2014 р., серед населення України вважають її абсолютно потрібною лише 25,5%, приблизно стільки (24%) вважають її непотрібною. Порівняно з 2015 р. саме за показником «безумовно потрібно» існує невелика позитивна динаміка з 20,6% до 25,5%. Це пов'язано з дуже повільним процесом реалізації адміністративно-територіальної реформи та недосконалістю законодавчої бази реформи, яка, по суті, проведена навіпомацки (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Результати опитування щодо необхідності реформи місцевого
самоврядування**

	Безумовно потрібна	Скоріше потрібна	Скоріше не потрібна	Безумовно не потрібна	Важко сказати
Україна загалом '20 (n = 2000)	25,5	33,2	10,5	6,7	24
Україна загалом '18 (n = 2000)	20,4	37,6	11,9	5,6	24,4
Україна загалом '17 (n = 2000)	19,5	38,8	11,6	7,9	22,2
Україна загалом '16 (n = 2000)	24	40	10,9	5,2	19,9
Україна загалом '15 (n = 2000)	20,6	38,1	11,6	4,7	25

До того ж можна зафіксувати низький рівень поінформованості населення стосовно адміністративно-територіальної реформи.

Повернемося до інформаційної складової адміністративно-правової реформи, яка по суті була провальною. Можна ставити знак рівності між поінформованістю про реформу та рівнем її сприйняття як необхідної складової управління (81% добре обізнаних про реформу громадян вважають, що Україні потрібна реформа децентралізації). Отже, можна впевнено констатувати факт провалу інформаційної політики щодо реформ децентралізації та МС.

Повільність реформ відзначають 46,5% респондентів, причому динаміка щодо цього питання залишається стабільною: від 39,2,6% у 2015 р. до 34,1% у 2020 р. (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Оцінка темпів реформування

	Занадто швидко	Швидко	Нормальними темпами	Повільно	Занадто повільно	Важко сказати
--	-------------------	--------	------------------------	----------	---------------------	------------------

Україна загалом'20 (n = 2000)	2,5	4,4	25,2	34,1	12,4	21,5
Україна загалом'18 (n = 2000)	0,9	3	21,3	34	18,5	22,2
Україна загалом'17 (n = 2000)	3,1	3,4	21,1	35,1	19,8	17,7
Україна загалом'16 (n = 2 000)	1,1	2,7	17,3	39,2	22,1	17,6

Маємо дуже цікаву ситуацію: з одного боку, збільшилась частка населення, що відчуло зміни на краще, з 19% у 2015 р. до 35,5% у 2020 р., з іншого – маємо стабільно негативну оцінку стосовно погіршення стану речей у 2015 р. – 10,5% та 2020 р. – 8,5% відповідно. Необхідно відзначити позитивну динаміку збільшення місцевих бюджетів, але відсоток власних надходжень місцевих бюджетів не перевищує 50% і залежить від трансфертів з державного бюджету. У бюджетуванні закладений конфлікт по лінії республіканські органи влади – ОМС.

На суттєве покращення сподіваються лише 8,7% респондентів у 2020 р. (у 2015 р. – 6,8%), більшість населення впевнена в тому, що нічого не зміниться (36%), приблизно така сама стримана оцінка майбутнього зафіксована у 2015 р. – 29,3%. Усе це пов'язано з низьким рівнем довіри до влади. Надання повноважень, на думку респондентів, призведе до прискорення розвитку громад (29,5%), підвищить корупційну складову (22,7%) та зробить місцеву владу непідконтрольною громаді (15,7%).

Таблиця 2.3

**Очікувані результати від надання додаткових повноважень
та ресурсів органам місцевого самоврядування громади**

№	Очікувані результати	2018 р.	2020 р.
1	Прискорення розвитку громади	33,9	29,5
2	Зростання корупції у громаді	20	22,7

3	Формування непідконтрольної місцевої влади	17,4	15,7
4	Прискорений розвиток країни	17,6	14,8
5	Зростання корупції в країні	7,7	9,6
6	Зниження корупції в громаді	9,4	6,6
7	Зниження корупції в країні	6,3	5,8
8	Інше	0,5	0,3
9	Важко сказати	20,5	26,7

Очікування від реформ пов'язані зі зменшенням корупції (58%), підвищенням якості та доступності послуг (52%).

На думку українців, реформатори мають враховувати насамперед думку експертів та вчених (60% і 20%), думку громадськості через депутатів місцевих рад (59% переконані, що їхню думку мають враховувати, а 36% вважають їхню думку найбільш важливою), думку громадськості через лідерів громадських рухів (відповідно, 52% і 17%). Абсолютна більшість населення (87%) вважає, що необхідно встановити державний нагляд за законністю рішень ОМС (у 2018 р. вважали так 86%).

Більшість населення виступає за пряму форму демократії – референдум (38,2%) щодо дострокового припинення повноважень ОМС. Така відповідь респондентів є історично сформованою формою українського народовладдя (рис. 2.1).

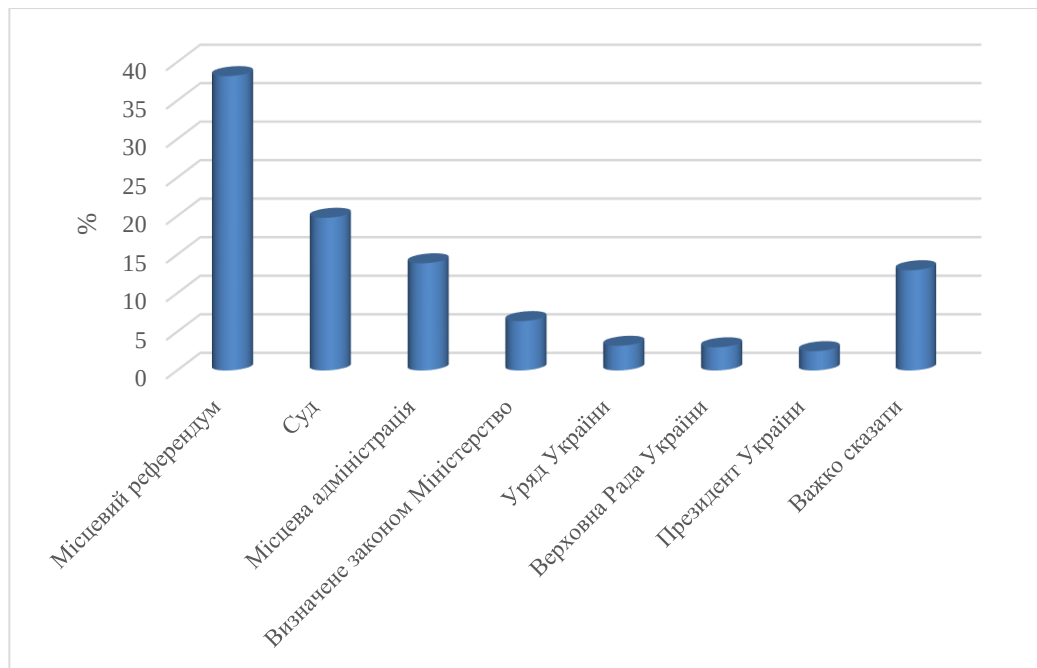


Рис. 2.1. Орган, який повинен приймати рішення щодо дострокового припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, на підставі рішення суду

Респондентам було поставлено питання: «Який орган, на Вашу думку, повинен приймати рішення щодо дострокового припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, на підставі рішення суду?» (% серед усіх респондентів, $n = 2000$) [4].

У середньому, за 5-бальною шкалою (де 1 означає «дуже погано», а 5 – «дуже добре») респонденти оцінювали свої ОМС на 3,0–3,2 балу. Загалом 37% респондентів позитивно оцінюють роботу голови (негативно – 21%; у 2018 р. співвідношення було 37,5% до 18,5%), 21% – виконавчого органу (негативно – 19%; у 2018 р. співвідношення було 23% проти 17%), 26% – ради (негативно – 20%; у 2018 р. співвідношення було 26% проти 17%). Ще 33–34% вважають роботу «ні доброю, ні поганою». Тобто оцінки є скоріше позитивно-нейтральними.

Найбільше респондентів – відповідно, 39,5% і 37% – вважають, що для більш динамічного розвитку громади потрібно покращити управління й

забезпечити співробітництво між владою та жителями громади. Ще по 23–29% вважають, що потрібно створювати можливості для залучення виробництв, домогтися допомоги від держави, створити умови для підприємництва, запровадити довгострокове планування.

Третина респондентів (37%) за останні 2–3 роки брали участь у принаймні одному заході місцевої демократії. Найбільше респондентів брали участь у зборах громадян (23%) і громадських слуханнях (11%).

Українське законодавство передбачає можливість участі жителів територіальних громад в управлінні громадою через механізми місцевої демократії (збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, петиції, місцеві ініціативи тощо).

Загалом 38% серед усього населення країни підтримують ОТГ, не підтримують – 22,5%, при цьому 39.5% мають невизначену думку із цього питання (рис. 2.2).

Топ-пріоритетами на наступний період для місцевої влади мають бути охорона здоров'я (46%), створення умов для зайнятості та самозайнятості (33%) і допомога малозабезпеченим (25.5%). Далі йдуть ремонт доріг (21%), покращення середньої освіти (20%), спорт (20%), умови для дозвілля (16%), дитячі садки (14%).

Отже, вищезгадане дослідження виявило такі проблеми реалізації адміністративно-територіальної реформи:

- 1) відсутність дієвої законодавчої бази адміністративно-територіальної реформи;

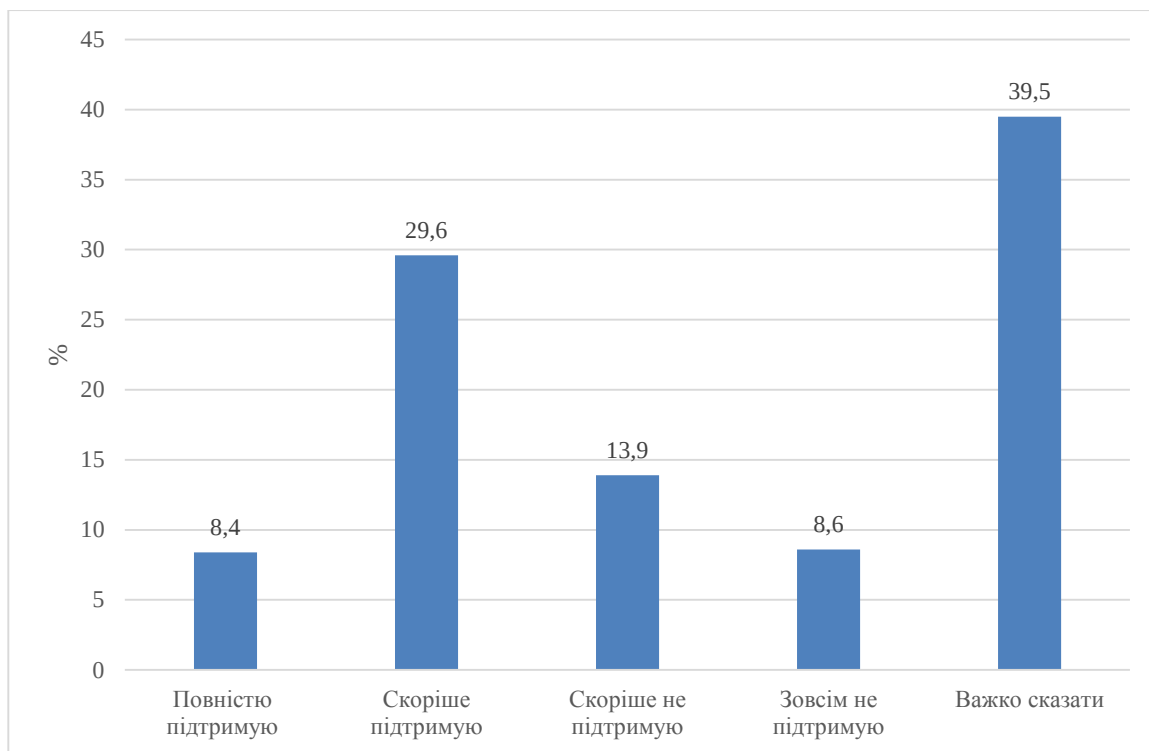


Рис. 2.2. Оцінка підтримки щодо створення об'єднання територіальних громад

2) суспільне задоволення примусовим характером укрупнення адміністративно-територіальних одиниць;

3) посилення етнополітичного конфлікту, який може виникнути в результаті укрупнення національних меншин українськими етнічними територіями;

4) конфлікти по лінії «центр – райони», які виникають у результаті створення районних ланок, більших за площею, кількістю населення та потенціалом для розвитку, що може стати засобом вирішення конфліктів з державними органами влади;

5) відсутність функціональної підготовленості адміністративно-територіальної реформи та проблеми матеріального забезпечення нових районних ланок.

Для послаблення виникнення потенційних ризиків запровадження адміністративно-територіальної реформи політико-управлінській еліті доцільно:

1) створити систему моніторингу ефективності нового АТУ, що дасть змогу з'ясувати основні недоліки у визначенні меж окремих районів і підготувати їх оновлений варіант з метою можливого коригування меж адміністративно-територіальних одиниць;

2) удосконалити нормативно-правову базу щодо АТУ шляхом визначення в законодавстві основних принципів побудови АТУ, категорій адміністративно-територіальних одиниць, порядку зміни їхнього статусу та меж (включаючи використання процедур прямої демократії), категорії населених пунктів та оновлені критерії віднесення до них;

3) посилити механізми запобігання порушенню принципу законності в діяльності ОМС;

4) розробити новий Закон України «Про місцеве самоврядування», у якому чітко прописати повноваження ОМС на різних рівнях АТУ;

5) посилити участь громадськості у вирішенні питань щодо змін у територіальному устрої шляхом проведення місцевих референдумів.

Наявні проблеми з реалізацією адміністративної реформи політико-управлінською елітою пов'язані із середньою якістю самої української еліти.

Так, швейцарський інститут Санкт-Галлена оцінив якість українських еліт як «середньо», поставивши Україну на 76-те місце серед 151 країни в рейтингу Elite Quality Report 2021 [133].

На думку авторів дослідження, українська еліта зіткнулася з низкою серйозних проблем останніми роками, ключові з яких – неефективна державна політика та традиційні підходи до управління в економіці. Водночас стратегічний вибір – політична й економічна взаємодія з ЄС – встановив нові вимоги до державних установ і ринкової інфраструктури. Ця переорієнтація покаже здатність еліт трансформуватися від пострадянського до сучасного суспільства.

Якість еліт країни оцінюють за 107 критеріями. Перші 10 країн рейтингу входять до категорії найбільш якісних еліт (Топ-3 країн: Сінгапур, Швейцарія та Великобританія). Наступні 50 країн – якісні еліти. Далі йдуть країни з елітами «середньої якості». Цю категорію очолює Україна. Сусідами України в рейтингу є Домініканська Республіка (74-те місце), Уганда (75-те місце), Албанія (77-ме місце), Гвінея-Бісау (78-ме місце).

За двома показниками Україна отримала максимальний бал серед країн світу – за різницею в оподаткуванні приросту капіталу та прибутку, а також за часткою self-made мільярдерів. Найгірші показники України в рейтингу – нуль балів за критерієм кількості самогубств та смертності від наркотичних речовин, а також за кількістю загиблих у збройних конфліктах (135-те місце) та соціальною ворожістю (130-те місце).

Розвиток політико-управлінської еліти в контексті адміністративної реформи вимагає, на нашу думку:

- чіткого формулювання національної ідеї, яка визначатиме розвиток усіх сфер життєдіяльності суспільства;

- забезпечення відкритості політико-управлінської еліти та меритократичних принципів кадрової політики. Відкритість еліти передбачає: спрямованість кадрової політики і її механізмів на інтереси суспільства; забезпечення соціальної мобільності, поповнення політико-управлінської еліти професійно підготовленими й здібними людьми; наявність постійного демократичного контролю над елітою з боку суспільства;

- становлення системи елітної освіти як освіти найвищого рівня, критерієм якої є таланти й здібності. Головний акцент у процесі навчання еліти потрібно робити не на теоретичні знання, а на набуті навички управління, розвиток здібностей точно аналізувати практичні проблеми й розробляти стратегії їх вирішення.

Висновки до розділу 2

1. Реформування державного управління відіграє важливу роль у регулюванні переходу від командної економіки до ринкової, що відбувся в багатьох постсоціалістичних країнах протягом останніх кількох десятиліть після розпаду державного управління Радянського Союзу. Виявилося, що ті країни досягли значного соціально-економічного прогресу, які зуміли зробити свій державний сектор більш чутливим до стратегічних потреб суспільства.

Децентралізація, передача влади від центру до нижчих рівнів влади, означала б вертикальний перерозподіл влади. Однак самої лише передачі потужності недостатньо для того, щоб отримати вищу ефективність державного управління; сам національний уряд має бути переформатований. Україні необхідно було терміново реформувати застарілий чотирирівневий адміністративно-територіальний устрій, успадкований з радянського минулого. До теперішнього часу всі спроби втілити в життя адміністративно-територіальну реформу були невдалими й не виходила за межі опрацювання концепцій, які були досить суперечливими за своєю природою.

Державна політика щодо зміни функцій центральних органів виконавчої влади на короткостроковому горизонті (до 2022 р.) передбачає виділення та забезпечення ресурсами розробки й реалізації цілісної державної політики. На сьогодні реалізація цієї функції залежить від розробки та внесення проєкту правових актів про внесення змін до Положення про Кабінет Міністрів України щодо координації політики, розроблення стратегічного плану та погодження проєктів актів Кабінету Міністрів України; розробки методології підготовки та прикладів програмних/стратегічних документів держполітики (політики, «Зеленої книги», «Білої книги», концепції, стратегії, програми тощо) і визначення їх специфічних особливостей та мети в процесі розробки, здійснення й моніторингу держполітики. Відсутність названих документів

унеможливиює успішність реалізації Стратегії реформування державного управління України.

Варто зауважити, що реформування державного управління України стосується лише національного рівня влади, державне управління на рівні місцевого самоврядування ще чекає своєї черги на реформування. На національному рівні розпочато деякі важливі зміни у функціях центральних органів виконавчої влади, але вони ще далекі від завершення. Зміни, що відбулися на рівні національного уряду України, можуть привести до підвищення ефективності системи державного управління. Перебудова функцій центральних органів виконавчої влади в напрямі концентрації на розробці політики та позбавлення їх функцій контролю й прямого втручання на ринки є дуже важливим кроком.

Український уряд зробив ряд важливих кроків для здійснення реформи державного управління. Прийнята політика змінила загальну ситуацію в державному управлінні, проте трансформації, що відбуваються там, усе ще відстають від очікуваних результатів, що виражається в недовірі населення до проведених реформ. Сприйняття громадськістю реформ державного управління України залишається досить негативним. Це означає, що в суспільному сприйнятті реформи державного управління впроваджуються дуже повільно, вони несуттєво торкаються життя пересічного громадянина.

Така ситуація ставить під загрозу можливі результати перебудови державного управління, роблячи їх політично дуже вразливими. Загалом, незважаючи на всю недосконалість новоприйнятого законодавства про державне управління (про що свідчать постійні зміни до нього) та проблеми з впровадженням реформи, потрібно визнати, що обраний Україною вектор модернізації державного управління наблизив її до європейських стандартів. Водночас нові форми та процедури, запроваджені з 2014 р., мають бути наповнені новим змістом, інакше вони не матимуть позитивного впливу на розвиток суспільства.

2. Місцева демократія сприяла розвитку політичної та громадської активності місцевого населення. Створення автономних органів самоврядування в нових об'єднаних територіальних громадах має такі самі наслідки. Орган самоврядування кожного нового суб'єкта складається з:

а) керівника об'єднаної територіальної громади, який обирається безпосередньо (голова);

б) територіальної ради, що обирається безпосередньо, з власним виконавчим комітетом;

в) групи старійшин (старост). Старости – це безпосередньо виборні представники сіл і міст за межами населеного пункту, де розташований адміністративний центр об'єднаної територіальної громади.

Таким чином, інституційна структура об'єднаної територіальної громади має на меті забезпечити представництво мешканців кожної з базових громад, що входять до їх складу.

3. У цій дисертації до еліти зараховано представників вищої державної служби.

Структура та штат центрального уряду відрізняються від країни до країни. У деяких країнах усі службовці центрального уряду є державними; в інших адміністративний допоміжний персонал є державними службовцями, або лише той, хто виконує оперативні завдання. Однак в інших країнах ця сама організація включає державних службовців, а також працівників із трудовим договором. Деякі уряди призначають невелику групу державних службовців на вищу державну службу (ВДС). Ця елітна група є ядром державної служби, розташована дуже близько до виконавчої влади, утворюючи прошарок між політиками та державною службою в цілому. Таким чином, запровадження системи вищої державної служби (ВДС) відбулося приблизно через десятиліття після початку перехідного періоду в країнах Центральної та Східної Європи.

У Словаччині й Угорщині мета вищої державної служби ніколи не була чітко визначена. У Словаччині є потреба у фахівцях зі спеціальними

навичками, які є рідкістю і яких важко знайти на ринку праці. Деякі ознаки вказують на те, що це могло бути також в Угорщині, принаймні частково. Однак ніколи не було з'ясовано, який саме тип компетенції необхідний; як її можна набути та зберегти для уряду, що саме потрібно зробити для досягнення цих цілей. «Посада вищої важливості», яка нагадує вищу державну службу і яка переважала, означає, що керівник міністерства вирішує, які саме компетенції потрібні і хто саме може відповідати цим потребам, призначає таких осіб (усе це здійснюється на свій розсуд) і забезпечує їй/йому виключно високу заробітну плату.

В Угорщині призначення здійснював прем'єр-міністр. Ні матеріальні очікування, ні процесуальні правила із цього приводу не були встановлені. Тому в обох випадках це викликає підозри у фаворитизмі та патронажі, замість раціонального кадрового рішення. Водночас в Естонії процес розпочався з вирішення питання про те, які компетенції потрібні у вищій державній службі, на яких посадах, а потім як ці компетенції можуть бути забезпечені. Більшість ресурсів було використано, щоб відповісти на ці запитання, перш ніж запровадити певну офіційну домовленість. Водночас навчання та розвиток залишалися найважливішою діяльністю підрозділу, відповідального за роботу системи вищої державної служби, і координуються на центральному рівні.

РОЗДІЛ 3

ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКА ЕЛІТА В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

3.1. Інститут політико-управлінської еліти європейських країн як механізм оптимізації державного управління

Після падіння комунізму більшість країн регіону Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) зіткнулися з подібною проблемою щодо персоналу своїх державних адміністрацій (ДА), а саме з відсутністю професійної, деполітизованої державної служби (ДС). Про спроби деполітизації держслужби написано багато [183; 170], і спочатку здавалося, що відповіддю було запровадження в європейській країнах закону про держслужбу. У цій дисертації до еліти будемо зараховувати, зокрема, представників вищої держслужби.

Структура та штат центрального уряду відрізняються від країни до країни. У деяких країнах усі службовці центрального уряду є державними службовцями; в інших адміністративний допоміжний персонал є державними службовцями, або лише той, хто виконує оперативні завдання. Однак в інших країнах ця сама організація включає держслужбовців, а також працівників із трудовим договором. Деякі уряди призначають невелику групу державних службовців на вищу державну службу (ВДС). Цю елітну групу вважають ядром державної служби, вона дуже близька до виконавчої влади, утворює прошарок між політиками та державною службою в цілому. Таким чином, систему вищої державної служби (ВДС) стали запроваджувати приблизно через десятиліття після початку перехідного періоду в країнах ЦСЄ.

Науковці по-різному тлумачать термін «вища державна служба». Більшість вживає термін «вищі державні службовці» для визначення вищого ієрархічного рівня, деякі зараховують до цієї категорії політиків, суддів та вищих бюрократів, тоді як інші включають лише найвищу міністерську бюрократію [180], хоча, за загальним визнанням, ця група є політизованою в більшості країн ЦСЄ. Для інших цей термін визначає керівну посаду відомств або міністерств [169].

Інша інтерпретація полягає в тому, що ВДС охоплює лише елітну основну групу державної служби, яка формально або неформально відрізняється від звичайної державної служби і яка дуже мала за розміром: 0,2–3% загальної державної служби [176].

Таким чином, різні терміни можуть створити плутанину щодо того, що означає ВДС, оскільки «стаж» може означати вік, роки служби або просто рівень досвіду. Аналогічно, «верх» може стосуватися найвищого ієрархічного рівня або керівної посади. Більше того, у деяких країнах під високопоставленими держслужбовцями розуміють працівників на постійній основі, тоді як в інших країнах вони можуть бути найняті на основі контракту. У дисертації визначатимемо держслужбу вищого рівня (як формально, так і неформально визнану в національному законодавстві про держслужбу) як групу держслужбовців вищого рівня, які є професіоналами, а не офіційними політичними призначенцями, які володіють компетенцією високого рівня, відповідно в цій галузі, оскільки повинні брати участь у прийнятті важливих, складних урядових рішень (найчастіше, але не виключно у виробленні політики).

Отже, до складу ВДС зазвичай входять (адміністративні) керівники міністерств, відомств, бюро й агенцій основної держслужби та інші високопоставлені посадові особи, визначені в центральному уряді кожної країни. Офіційне визнання ВДС розпочалося з 2007 р., коли 25 країн офіційно визнали системи ВДС, такі як США, Австралія, Велика Британія, Канада та Нідерланди, але не всі з них досягли успіху (наприклад, у Словаччині

припинив існування інститут ВДС у 2009 р.). В офіційних документах і законодавстві існують різні офіційні терміни для ВДС: вища держслужба (США), висока держслужба (Німеччина), вищі керівники держслужби (Естонія), високопоставлений корпус (Франція, Румунія), номінальна держслужба (Польща, Словаччина), основна (Угорщина) або «головна» держслужба (Росія).

В інших країнах термін «ВДС» фігурує в законах про держслужбу значно менше або зовсім відсутній, хоча вони можуть мати особливі умови для певної групи держслужбовців, наприклад в Іспанії чи Швеції. В Естонії понад 6 років був спеціальний підрозділ з розробки ВДС в урядовому офісі, який проводив тренінги та інші заходи з розвитку, і лише у 2012 р. ВДС було визнано законом. Насправді, достатньо використовувати лише одну з особливих умов у будь-якій із функцій кадрової служби, яка відрізняється від звичайної держслужби, наприклад, прийом на роботу, вступний іспит або освіта, система зайнятості, стаж роботи, контракт, підтримка чи винагороди, і хоча ВДС офіційно не визнається законом, усе ще кваліфікується саме так.

Проаналізуємо установи, що належать до ВДС, у трьох країнах ЦСЄ: Естонії, Угорщині та Словаччині. Останні дві дуже рано офіційно визнали системи вищої держслужби у своїх законах про держслужбу, зокрема вищу держслужбу в Угорщині з 2001 р. та призначену держслужбу в Словаччині з 2003 р. Обидві були припинені через деякий час. Водночас Естонія офіційно не визнавала найвищу держслужбу до 2013 р., хоча в ній було кілька неформальних інституцій, які пізніше були успішно офіційно інституціоналізовані. У Словаччині також була формально невизнана ВДС у вигляді посад вищої ваги, які існують досі, але з неоднозначною ефективністю. Таким чином, ці три випадки (або чотири, якщо ми рахуємо два різних типи ВДС у Словаччині) представляють різні підходи до ВДС, де інституції відіграють важливу роль і справляють глибокий вплив на інституціоналізацію.

Тема центральних координаційних структур для державної служби була актуальна наприкінці 1990-х рр. у ЄС. Тим не менше, лише обмежена кількість країн фактично створили спеціальний централізований підрозділ для управління ВДС (Великобританія, Нідерланди та Естонія). Меритократичний набір та відбір є передумовою для створення найкращого пулу кандидатів у ВДС. Є багато запитань щодо того, які найкращі практики відбору, яку кваліфікацію та яку освіту потрібно просити. Існує кілька підходів, що застосовують до найму [187], зокрема залучення інновацій на провідні позиції або специфічна елітна освіта, яка забезпечує вступ до ВДС шляхом відкритого конкурсу [197].

Винагорода та оцінювання діяльності для ВДС, як правило, повністю відрізняються від звичайної державної служби. Встановлення оцінки ефективності, пов'язаної з конкретними цілями, може бути більш типовим у цьому сегменті ВДС. Можуть бути як кар'єрні, так і позиційні системи ВДС. Перша характерна для Франції, Іспанії, Італії та Японії; друга – для США, Австралії, Нідерландів, Бельгії та Естонії. Існують також гібридні моделі. Ці елементи (тобто відбір, винагорода тощо) в основному ідентичні тим, які існують у класичному поширеному розумінні в цій галузі.

У Словаччині два інститути кваліфікують як офіційні установи, але лише один належить безпосередньо до ВДС: призначена державна служба, яка була офіційно визнана законом як ВДС у 2003 р., і посади вищої ваги, які офіційно визнають особливі умови для звичайної державної служби щодо оплати праці та безпосереднього підпорядкування міністру, але офіційно не визнані ВДС. Обидва інститути були запроваджені як інноваційні елементи у 2003 р. реформованим законом про держслужбу, який було скасовано у 2009 р., і другий досі існує, хоча й у зміненому вигляді. Таким чином, один офіційний юридичний інститут – номінована державна служба – був задуманий і розроблений для створення професійної елітної групи ВДС, яка б горизонтально пов'язувала крайню фрагментацію та стала б стабільною структурою, на відміну від надмірно політизованої системи ВДС з

особливими умовами для наймання, вступу, працевлаштування та оплати праці. Інший формально-правовий інститут – посади вищої ваги – мав інші завдання: залучати фахівців з приватного сектору (зокрема для проведення реформ в окремих сферах), стимулювати через гарні зарплати, тим самим мінімізуючи корупцію.

В Угорщині термін «старший державний службовець» запроваджено в основній поправці до Кодексу Угорщини 2001 р. [171; 172]. Законом встановлено максимальну кількість ВДС – 350, що становить близько 0,3% від загальної кількості, і приблизно 110 000 державних службовців на той час. У середньому за час існування цієї посади, до її припинення в 2007 р., було зайнято близько 300 штатних одиниць. Технічно закон регулював цю посаду, визначаючи відмінності від «звичайної посади державного службовця». Закон не визначає головну(і) функцію(ї) або причину(и) цієї нової офіційної посади. Хоча закон дещо заплутано висвітлював це питання двома окремими абзацами, заяви були настільки нечіткими, а списки такими довгими, що неможливо було визначити справжню мету новоствореної установи. У законі йшлося про вступ до ЄС, координацію, управління змінами та інноваціями на державній службі, надання допомоги на високому рівні в прийнятті урядових рішень тощо. Коротше, було зазначено всі можливі причини створення ВДС.

Аналітики припускають, що на нормативно-правовий акт значно вплинув «інституційний ізоморфізм», який набуває форми «інституту» за свою символічну, а не реальну цінність. Ні критерії відбору для призначення, ні їх приблизно п'ятирічний період існування не дають нам більше інформації про функції цієї установи. Для людей на цій посаді було забезпечено високий рівень безпеки роботи та перебування на посаді, оскільки закон передбачав додаткові юридичні гарантії на додаток до гарантій, якими користувалися «звичайні державні службовці». Посилаючись на той факт, що ВДС були призначені лише за кілька місяців до приходу до влади нового Кабміну, дехто доходить висновку, що ця інституція, можливо, також слугувала суто

політичним кроком правлячої партії, щоб поставити своїх союзників на державне фінансування.

Незважаючи на юридичні гарантії, коефіцієнт плинності кадрів був дуже високим серед ДКС, фактично вище, ніж серед звичайних державних службовців. У 2003 р. було 73 нові призначення, 42 – у 2004 р. та 26 – у 2005 р. Тим часом звільнених було 37, 23 та 25 (близько 10%) за ті самі роки, відповідно. Більшість звільнень (58%) були ініційовані урядом, імовірно, через недовіру до ВДС. У всіх цих випадках надлишкові ВДС мали бути компенсовані виключно високим рівнем вихідної допомоги, хоча жодних даних щодо цього не було зібрано.

В Естонії налічується приблизно 95 посад, які наразі належать до категорії «вищі керівники держслужби». У 2014 р. такими посадами є державний секретар (1), генеральні секретарі міністерств (11), директори урядового офісу (3), заступники генеральних секретарів міністерств (близько 50) і генеральні директори ОВС (різні ради та інспекції, що виконують виконавчі функції) (близько 30). Ці 95 вищих держслужбовців становлять 0,4% від загальної кількості 22 286 держслужбовців в Естонії. Крім того, є деякі додаткові посади вищої державної служби, які охоплюються підзаконним актом закону про держслужбу, який встановлює детальні правила прийому на роботу, відбору, підвищення кваліфікації та атестації «вищих керівників держслужби». Це державний архівіст, командувач Сил оборони та директор Служби порятунку. Перший закон про держслужбу (чинний у 1996–2013 рр.) чітко не розмежовував вищу держслужбу та не передбачав централізованої системи розвитку ВДС, хоча деяке регулювання існувало для вищих керівників. Єдиним центральним інструментом на той час була Комісія з відбору та оцінювання вищих держслужбовців при урядовому апараті. Комітет мав дорадчу роль у відборі кандидатів на певні посади ВДС (наприклад, заступників генерального секретаря міністерств та генеральних директорів виконавчих агенцій). Однак остаточні повноваження щодо вибору відповідних ВДС залишаються

за профільним міністром. Навчання та розробка ВДС здійснювалися дуже децентралізовано.

Наприкінці 2003 р. урядовий офіс, очолюваний аполітичним держсекретарем, почав неформально працювати над розвитком найвищих компетенцій державної служби, що призвело до прийняття моделі найвищої компетентності державної служби до 2005 р. На основі цієї моделі для цільової групи розпочато різноманітні заходи розвитку. З 2005 р. модель компетенцій вищих державних службовців використовують як основу для оцінювання вищих державних службовців як у процесі відбору, так і в процесі розвитку. Метою цих заходів є підтримка розвитку компетентних вищих керівників державної служби, які сприяють досягненню стратегічних цілей держави та мають вирішальне значення у сприянні загальнодержавному підходу. Парламент прийняв у червні 2012 р. новий закон про держслужбу (діє з квітня 2013 р.), який створив юридичну основу для «вищих державних службовців», чітко розмежувавши найвищих державних службовців і решту державної служби в частині їх найму, відбору, оцінювання та розвитку. Отже, створення системи розвитку ВДС було динамічним процесом (від неформальної інституції до офіційної інституціалізації), що охоплював період 2003–2013 рр.

Центральна структура координації та нагляду за держслужбою в Словаччині протягом періоду 2002–2014 рр. неефективна в кількох аспектах, наприклад, слабка центральна координаційна структура протягом свого існування (2003–2006 рр.) та загальна роздробленість галузевих міністерств після цього. Деякі автори вказують на слабкість і відсутність повноважень Управління держслужби (УДС), коли воно ще існувало протягом 2002–2006 рр. УДС практично не контролювала галузеві міністерства в кадрових функціях. Профільні міністерства не хотіли втрачати контроль над кадровими функціями й віддавали перевагу гнучкості в управлінні. Уже під час реформи 2003 р. УДС втратила багато своїх повноважень у прийнятті рішень під тиском з боку Міністерства фінансів через його, нібито, неефективність.

Таким чином, насправді УДС жодного разу не мала ключового слова при прийомі на роботу чи перевірці державної служби, оскільки лише через рік після її створення (2003 р.) це завдання було делеговано профільним міністерствам. Нарешті, у 2006 р. його було скасовано, і хоча його повноваження були формально передані Міністерству соціальних справ та уряду, жоден із них не виконував їх. Після скасування УДС фрагментація посилилася. Зараз немає ні комплексної стратегії державної служби, ні єдиної інституції на рівні центральної влади. Кожне міністерство та відомство виконавчої влади відповідає за набір, навчання, оцінювання діяльності та оплату праці своїх посадових осіб.

Державна служба була розроблена як система, заснована на наявності на посаді. Водночас галузеві міністерства віддавали перевагу гнучкості, і їх безпосередньо заохочувало Міністерство фінансів, яке на початку 2000-х рр. ініціювало функціональний аудит центральних офісів для реструктуризації міністерств, скорочення кількості персоналу та використання управлінських інструментів ефективності відповідно до нової доктрини. З одного боку, між акторами відбулося явне зіткнення, і, як і слід було очікувати, воля сильнішого взяла верх. З іншого – посади вищої ваги (а також розміри винагороди) розробляли галузеві міністерства, і хоча посада повинна була затверджуватися Кабінетом Міністрів, усі кадрові функції виконувало профільне міністерство. Основною метою всіх залучених учасників було, відповідно до бачення вступу до ЄС, мати засоби для залучення та утримання кваліфікованих людей, що було складно через закон про загальні зарплати державних службовців.

Таким чином, зміни в законодавстві про держслужбу – посади вищої ваги зі спеціальними надбавками – були внесені з метою залучення таких людей, особливо шляхом створення окремих складових заробітної плати. Ці посади були визначені окремими міністерствами та затверджені Мінфіном без будь-яких вагань, а перелік був наданий уряду для остаточного затвердження. Сьогодні більшість цих посад фінансується за рахунок структурних фондів.

Звіти Управління держслужби показують, що ці посади використовували переважно для: а) фінансових посад – 12%; б) посад для прийняття стратегічних рішень – 58%; в) експертів ЄС – 30%.

З 1992 р. в Угорщині було ухвалено перший комплексний кодекс державної служби. Однак її центральний підрозділ відіграв незначну роль, здебільшого керував базою даних державної служби (ніколи не використовувався з метою централізованого, скоординованого управління персоналом, вирішення оперативних чи стратегічних питань) та брав участь у розробці законів, пов'язаних з державною службою. Найголовніше, що він існував у міністерстві як підрозділ (третій рівень нижче від міністра) або заступник державного секретаріату (другий рівень нижче від міністра). Така позиція свідчить про низьку актуальність, а також недостатні повноваження для координації кадрової діяльності в управлінні (тобто для впливу на кадрову діяльність в інших міністерствах). Протягом короткого періоду, подібно до Словаччини, хоча з різних причин, існував сильніший підрозділ, незалежний Державний Секретаріат (підзвітний безпосередньо Прем'єр-міністру), який мав на меті створити міжміністерську координацію та єдине управління персоналом для всього державного управління.

Однак через три роки існування цього підрозділу було зупинено, а всі його досягнення (правові та організаційні) – повністю скасовані новим Кабміном у 2010 р., цю функцію виконували дві особи, які працювали в канцелярії прем'єр-міністра, незалежно від вищезгаданого центрального підрозділу державної служби.

З моменту прийняття першого закону про держслужбу в Естонії в 1995 р. не було центрального підрозділу з координації ВДС, хоча урядовий офіс виконував більш-менш технічні завдання, передбачені законом, щодо найму на різні посади ВДС (з яких були дозволені винятки, широко використовувані міністерствами, щоб не запускати відкритий процес набору). Система була жорсткою, занадто бюрократичною й на практиці вважалася міністерствами неактуальною з 2000-х рр., частково через високий рівень децентралізації та

міністерської автономії, але частково також через поточну підготовку та обговорення нового закону про ДС. Однак ці дискусії навколо підготовки нових законопроектів викликали нові ідеї, одна з них полягала в тому, щоб розпочати центральне підвищення кваліфікації вищих державних службовців Естонії.

У 2004 р. уряд скликав спеціальну робочу групу, яка підготувала компетенційну модель для ВДС та план її впровадження до 2005 р. Метою моделі компетенцій було стати підтримкою саморозвитку окремих ВДС та вибору нових ВДС. Передбачалася роль урядового офісу як стратегічного партнера ВДС: координувати систему розвитку, надавати підтримку та консультації, тоді як відповідальність за досягнення цілей розвитку залишалася за окремими ВДС та їхніми безпосередніми керівниками. Це включало спеціально розроблені програми навчання та розвитку, індивідуальні коучинг і наставництво, а також курси розвитку майбутніх лідерів – усе в неформальній формі та на добровільній основі. Цей етап був зосереджений на індивідуальному розвитку ВДС і не мав на меті спільного розвитку ВДС як цілісної групи.

Головними дійовими особами цієї ініціативи були неполітичні чиновники урядового офісу на чолі з державним секретарем. Спочатку важливу роль відігравала також робоча група, яку очолював зовнішній консультант і яка включала 15 представників цільової групи, декілька експертів з наукових кіл. Цільова група сильно покладалася на спільні цінності та досягнення консенсусу. Важлива роль, яку відігравала цільова група, мала вирішальне значення для формування почуття причетності та прийняття до ВДС. Найважливішою структурною зміною на цьому етапі стало створення в 2010 р. спеціального підрозділу з розвитку ВДС при урядовому апараті під безпосереднім керівництвом державного секретаря – Центру державної служби. ЦДС став незалежною та неполітичною одиницею в центрі уряду, не пов'язаною із жодним конкретним міністерством. На ЦДС були покладені такі завдання: забезпечення підтримки відбору ВДС, адміністрування їх розвитку

та співробітництво з відповідними установами й мережами на місцевому та міжнародному рівні. ЦДС був сформований на основі невеликої команди в урядовому офісі, який керував розробкою ВДС з 2004 р.

У різний час команда налічувала від трьох до п'яти членів. Державний секретар залишався однією з ключових дійових осіб завдяки його особистій відданості та зусиллям, спрямованим на розвиток ВДС. Створення ЦДС було частиною масштабної структурної зміни, метою якої було перекласти основну відповідальність за формування політики державної служби на Міністерство фінансів. У результаті в центральному управлінні державною службою була створена подвійна система – загальне управління всією державною службою перебуває в руках Міністерства фінансів, а розробка ВДС контролюється ЦДС при уряді.

Після прийняття нового закону про держслужбу у 2012 р. ЦДС, нарешті, отримав належні правові підстави для функціонування, оскільки в законі та його підзаконних актах роль ЦДС чітко окреслено. Державна служба передбачала повністю аполітичні кадри, відібрані аполітичним Управлінням державної служби з типовим ВДС закритого типу. Лише найкращий кандидат зі стажем державної служби (принаймні два роки), який вільно володіє англійською, французькою чи німецькою мовами та має найвищі особисті оцінки, кваліфікований для складання конкретних іспитів (номінаційних іспитів, організованих Управлінням державної служби) на призначену державну службу. Під час оцінювання виняткових особистісних якостей номінаційна екзаменаційна комісія співпрацювала з експертами з персоналу та психологами.

Очікувалося, що приблизно 1000 державних службовців будуть частиною «номінованої служби». Проте лише 5 кандидатів склали іспити (із 367 претендентів) у першому турі у 2004 р., а у 2005 р. жоден із 177 абітурієнтів не зміг цього зробити [196]. Крім того, успішні кандидати, незважаючи на це більш суворе тестування, не змогли досягти кращої позиції в міністерствах, оскільки закон про ВДС не включав системи кар'єри.

Профільні міністерства неохоче працевлаштовували успішних претендентів, оскільки в них були власні критерії працевлаштування.

Таким чином, призначення на посаду державного службовця не виправдало початкових очікувань. З одного боку, жодних інших іспитів з моменту припинення повноважень уряду у 2006 р. до ліквідації установи в 2009 р. не було. Після ліквідації ВДС у 2006 р. організацію іспитів для кандидатів на державну службу було передано голові уряду, який не організовував жодних іспитів до 2009 р., коли ВДС було скасовано. З іншого боку, посади вищої ваги були типовими, заснованими на державній службі. Обидва типи найважливіших посад були відкриті для зовнішнього набору без спеціального додаткового іспиту, але з необхідними специфічними навичками та знаннями. Набір був делегований галузевим міністерствам без додаткової координації.

Отже, кандидатам достатньо було пройти процедуру відбору – вони не обов'язково були кандидатами з найвищим рейтингом. Посадами вищої важливості безпосередньо керував міністр, який визначив ці посади у внутрішньому розпорядженні міністерства. Посада та пов'язана з нею винагорода мали бути затверджені урядом, якщо тільки профільне міністерство не має власних ресурсів для покриття витрат. Це стало можливим для посад зі спеціальними надбавками через неформальну установу, схвалену Міністерством фінансів, де змінний сегмент (спеціальна надбавка) міг бути отриманий кожним міністерством під час скорочення штату чи незаповнення вакантних посад, запланованих у цьому конкретному році.

Міністерства свідомо завищували кількість посад, необхідних під час обговорення річного бюджету з Мінфіном, щоб зберегти невитрачені кошти на надбавки та премії загалом. Це дозволило міністрам визначати, хто буде займати найважливішу посаду, і на цій основі втрутитися в процедуру їх відбору. Ці працівники призначатимуться за пропозицією міністра, який зможе вибрати зі списку успішних кандидатів. Тому від міністерств та їхніх внутрішніх правил залежало, наскільки глибоко може зайти політизація.

Спеціальні заробітні плати та спеціальні надбавки, пов'язані з посадою, неформально обговорювали під час найму. Крім того, були посади вищої значущості з постійним спеціальним окладом (ринкова зарплата). Ці посади були призначені міністрами та керівниками офісів у відповідному міністерстві й затверджені разом із запропонованою заробітною платою урядом з метою нагляду за цим процесом. Це досить успішно використовували на наступних п'яти посадах: голова Державного казначейства, голова Агентства з управління боргом, головний економіст Мінфіну, керівник відділу боротьби з корупцією в урядовому апараті, начальник відділу програмування структурних фондів Мінбудрегіону.

Деякі із цих посад були контрактними із чітким мандатом до виконання завдання. Однак це було змінено з поправками 2009 р.: посада вищої важливості зі спеціальними надбавками скасована, посада вищої важливості зі спеціальним окладом перейменована на посаду вищої важливості з вищим окладом (затверджена урядом) та новою можливістю оплати праці, тобто «особистий оклад» без посилання на якусь конкретну посаду (затверджується лише профільними міністерствами).

Закон не визначає жодних чітких критеріїв відбору (понад вимогу мати принаймні ступінь бакалавра) чи будь-якої конкретної процедури відбору для пошуку найкращих кандидатів на цю посаду в Угорщині. Згідно із законом, прерогативою прем'єр-міністра є офіційне призначення (а отже, і відбір) ВДС, що надає майже необмежені дискреційні повноваження тому, хто, за загальним визнанням, є найвищою політичною (не професійною) фігурою в уряді. Не дивно, що в підборі навряд чи можна знайти якусь системну логіку.

Як відбувався ефективний пошук, набір та відбір кандидатів, невідомо навіть професійній громадськості. Проте можна виділити дві чіткі тенденції, які відображають загальні, хоча й не обов'язково певні риси угорської державної служби. По-перше, частка жінок дуже низька. По-друге, висока частка юристів вказує на сильне й дедалі більше переважаючого легалістичного

підходу, тоді як наукові ступені із соціальних наук навіть не фігурують у статистиці. Такі дипломи, як політологія, соціологія, соціальна робота тощо, входять до категорії «Мистецтво» (історія, філософія, мови тощо) із загальною присутністю 15%.

В Естонії центральний підрозділ ВДС офіційно відповідає за організацію процесу набору та відбору приблизно на 95 керівних посад на державній службі. Існує спеціально призначена комісія з відбору топ-менеджерів, роботу якої організовує ВДС. Неполітичний комітет проводить процес відбору та пропонує остаточний вибір від одного до трьох кандидатів. Остаточний вибір зазвичай де-факто робить відповідний міністр, але він не може пропускати процес набору та відбору, організований комітетом. Як зазначено в законі про держслужбу, відповідною постановою уряду також необхідно встановити вимоги до вищої посадової особи державної служби. Незважаючи на те, що проєкт постанови включав конкретні вимоги до освіти (принаймні ступінь магістра), досвіду керівної роботи (не менше ніж 5 років) та володіння двома іноземними мовами (однією – на високому рівні, другою – на середньому), прийнята версія змінилася. Тепер є лише одне речення: «Найвищий спеціальний характер системи, заснований на штучно сформульованих бюджетах заробітної плати, робить її вразливою до політизації та ризикує створити рівні бюджету зарплат, які мало пов'язані з реальними потребами адміністрації».

Створення спеціальної заробітної плати, не прив'язаної до ВДС і без будь-якого колективного нагляду, робить питання політизації ще більш глибоким. Реформа забезпечила обидва види ВДС постійними спеціальними бонусами [195].

За допомогою цього компонента призначені державні службовці автоматично отримували 50% підвищення основної оплати праці (тарифного окладу). Посади вищої важливості мають постійну спеціальну надбавку в розмірі 50–100% їх основної заробітної плати. Інший тип посад вищої важливості мав постійну особисту зарплату. Персональний оклад був

затверджений урядом спочатку та згодом скасований. Постійна особиста та вища заробітна плата розраховується на основі порівняння з приватним сектором. На практиці це означає, що заробітна плата державного службовця за 10-м тарифним окладом (найбільш використовуваним тарифом в окладі державної служби) становить 812 євро, призначеного держслужбовця – 1389 євро, а державного службовця – 1389 євро, державного службовця з особистою зарплатою – у середньому 2320 євро. Усі зарплати можуть бути збільшені за допомогою різних надбавок.

В Угорщині вищі державні службовці отримували заробітну плату, порівнянну з аналогічними посадами в бізнес-секторі, тому вона була надзвичайно високою. Проте Кодекс про держслужбу пропонує кілька інших способів забезпечити певним людям високу заробітну плату. Так звана особиста заробітна плата (оклад, встановлений керівником підрозділу, без граничного розміру заробітної плати) була скасована в центральному уряді пізніше з тією самою поправкою, яка запровадила ВДС [171].

Іншим потенційним способом підвищення заробітної плати є призначення людини на керівну посаду (без підлеглих, якщо необхідно). Найнижча посадова заробітна плата значно перевищує найвищий посадовий оклад підлеглого, і вона може бути збільшена додатково на 20–50%, це так звана «надбавка до заробітної плати» за дискреційними рішеннями керівника підрозділу, прерогативою якого є призначати на цю посаду практично будь-кого, хто має принаймні ступінь бакалавра.

Існує кілька титульних посад та посад дорадників, які винагороджуються значно вище від звичайної зарплати, як правило, також без значних або будь-яких критеріїв відбору, визначених законом. Ця система подібна до Словаччини, хоча правові інститути, які збільшують дискреційні повноваження в рамках, нібито, системи заслуг, можуть відрізнятися. Крім того, у нормативному акті є конкретне посилання на модель компетенції ВДС.

Існували два типи посад вищої важливості в Словаччині, затверджені колективним органом Кабінету Міністрів: одна з постійними спеціальними

надбавками (на додаток до основної оплати) та одна з постійною спеціальною заробітною платою (оплата понад встановлені межі, за законом). Новим законом про держслужбу 2009 р. спеціальну надбавку було скасовано, введено посаду вищої посади з вищим окладом та новий інститут персонального окладу (обидва посадові оклади перебувають за межами встановлених законом таблиць заробітної плати).

Таким чином, на сьогодні діють одночасно дві установи: посади вищої важливості з вищим окладом і особиста зарплата. Обидві пропонують заробітну плату на основі ринку, а не оцінок для «стратегічних» посад і завдань, важливих для уряду. Єдина відмінність полягає в такому: якщо перший затверджується колективним органом уряду (як посада, так і заробітна плата), другий – виключно міністром. На другому місці за поширеністю ВДС є особиста заробітна плата – у 139 випадках, на відміну від одного випадку посади вищої важливості. Кожне міністерство самостійно визначає розмір та механізм виплати надбавок і премій для свого ВДС з моменту ліквідації Управління держслужби в 2006 р., тоді як гнучка виплата премій допомагає подолати проблеми високо формалізованої базової оплати за розрядами. Однак найбільш типовий спосіб оплати праці тому, хто має виключно високу заробітну плату, виявляється за межами регулювання законодавства. Деякі службовці на державній службі, які виконують роботу ВДС, найняті за трудовим договором, тому застосовується Трудовий кодекс, який не встановлює будь-якої межі заробітної плати. Працевлаштувати можна за підприємницьким або службовим договором. У цьому разі юридична особа (підприємство) офіційно надає послуги, які надає невизначена кількість осіб (яка може бути однією особою), але щомісячний платіж може бути надзвичайно високим.

Систему оцінювання та оплати праці ВДС Естонії регулює закон про держслужбу та його підзаконні акти. Головна мета системи оцінювання – бути основою для розвитку топ-менеджерів, і вона не призначена переважно для оплати праці. У законі про держслужбу була встановлена система заробітної

плати для всієї ВДС. Усі оклади державної служби є державними (загальна заробітна плата, отримана за останній рік, публікується раз на рік із зазначенням прізвищ державних службовців). Заробітна плата ВДС, як і інших державних службовців, може включати такі компоненти:

1. Базовий оклад. Для держсекретаря та генерального секретаря міністерства базовий оклад централізовано встановлюється як відсоток (90%) від окладу міністра в законі. Для заступників генерального секретаря, генеральних директорів та директорів урядових офісів оклад встановлюється внутрішніми положеннями про заробітну плату міністерства. Однак, хоча на практиці іноді генеральний директор може заробляти більше, централізована фіксована базова заробітна плата генеральних секретарів усе ще визначає інші оклади.

2. Зміни в заробітній платі (оплата за результати роботи, додаткова заробітна плата за додаткові завдання або одноразова премія за відмінну роботу) можуть становити до 20% щорічно над базовим окладом. Чи використовувати цю складову зарплати та як це робити, вирішує кожна організація, але в будь-якому разі стеля до 20% поширюється на всіх державних службовців, незалежно від займаної посади.

3. Особливі випадки, коли допускається додаткова заробітна плата, наприклад, робота в нічний час, понаднормова, вахта (готова до дії) або для заміни іншої особи. Хоча це положення про заробітну плату не залишає великого простору для маневру, і в деяких випадках загальна заробітна плата працівників ВДС не є конкурентоспроможною, це, безумовно, зробило систему заробітної плати прозорішою, внутрішньо більш справедливою й зрозумілою для громадськості.

Це стосується лише державної служби, тобто керівники державних підприємств або приватних організацій державного сектору (таких як фонди, фонди соціального страхування тощо) не обмежуються цим законом. На практиці вони можуть заробляти значно більше, і це спричинило досить гостру дискусію щодо справедливості та виправданості цього.

Найбільша складність полягає в гібридній системі, що базується на посаді та кар'єрі, яка існує в Словаччині, і яка не дає змоги правильно планувати кар'єру та просувати по службі. Визначена державна служба була чітким інноваційним елементом, заснованим на кар'єрі, з потужними гарантіями перебування на посаді та кар'єрного зростання. Проте відсутність реальної центральної кадрової координації не давала змоги планувати кар'єру, оскільки окремі міністерства не були зацікавлені в кандидатах, обраних Управлінням державної служби. Натомість їх перевага полягала у виборі кандидатів на посади. Після ліквідації Управління держслужби планування кар'єри стало неможливим.

Водночас посади вищої ваги, за визначенням, закріплені в системі. Це конкретна посада, яка шукає найбільш кваліфікованого кандидата і яка пов'язана з конкретною зарплатою. Таким чином, очікується, що ці елітні посади приваблюють «готових» експертів із приватного сектору, і ніякої додаткової кар'єри не планується.

Вищим державним службовцям були надані міцніші гарантії перебування на посаді, тобто їх було складніше звільнити, ніж звичайних державних службовців. Це, однак, не завадило новому Кабміну Міністрів звільнити посади у ВДС, зробивши великі вихідні виплати. Деякі навчальні заняття планували розробити спеціально для ВДС. Для кожного представника ВДС обіцяли створити плани розвитку персоналу. Однак, наскільки відомо лише з неофіційних джерел, ці плани не були реалізовані.

Естонська система ВДС є типовою й передбачає пошук кандидатів на конкретну посаду. Це стосується й вищої державної служби. Тим не менше, розвиток ВДС нагадує розвиток системи кар'єри. Найважливішою структурною зміною, яка внесла елемент кар'єри в систему посад, стало створення спеціального підрозділу в урядовому офісі для розвитку ВДС під безпосереднім керівництвом держсекретаря – Центру передового досвіду для вищих державних службовців (ЦПДВДС). ЦПДВДС став незалежною одиницею в центрі уряду, не пов'язаною із жодним міністерством. На

ЦПДВДС були покладені такі завдання: забезпечення підтримки відбору ВДС, адміністрування їх розвитку та співпраця з відповідними установами й мережами на місцевому та міжнародному рівнях. Таким чином, одне із завдань ЦПДВДС в Естонії – розвивати топ-менеджерів на державній службі [187]. Система базується на моделі центральної компетентності, яка була розроблена в 2004 р., оновлена та переглянута в 2010 р. Основним принципом наявності моделі центральної компетентності є розвиток «верхнього рівня» ВДС відповідно до тих самих основних цінностей, етичних принципів і компетенцій.

Таким чином, модель компетенцій та система розвитку повинні працювати як інструмент «об'єднання» для створення спільного розуміння та системи цінностей серед групи ВДС із чіткими ознаками кар'єри.

Оскільки різні рішення існують у всьому світі стосовно ВДС, ці три проаналізовані країни, схоже, не мають специфічних характеристик, за винятком того, що ВДС у них було створено відносно пізно. Однак більш уважний погляд може розповісти нам більше. ВДС був офіційно введений у всіх трьох країнах; в Угорщині та Словаччині приблизно одночасно – за кілька років до їх вступу до ЄС, тоді як в Естонії це відбулося пізніше. Здається, що Угорщина та Словаччина також подібні в кількох інших аспектах свого розвитку СКС, але Естонія має значно іншу траєкторію. Перші дві країни мають систему заслуг, принаймні з погляду їх правових інститутів. Система заслуг зазвичай вимагає відносно високого рівня єдності та відповідної координації в практиках ВДС. Ця особливість різко контрастує із зусиллями міністерств досягти автономії та гнучкості в прийнятті рішень ВДС.

Схоже, що в обох країнах міністерська воля вдалася. Це особливо чітко виявляється в Словаччині, де номінована ВДС, дотримуючись логіки системи заслуг, заснованої на централізованому відборі та передбачуваних скоординованих діях, зазнала невдачі й незабаром була скасована. Інша складова, яка пропонувала високі зарплати для ймовірно високоякісної

роботи, зберіглася, оскільки рішення про призначення та оплату праці залишалися за керівниками міністерств.

В Угорщині система ВДС, яка забезпечувала високі зарплати з особливо високими гарантіями перебування на посаді (хоча була обрана прем'єр-міністром), була скасована лише через шість років. В Естонії, мабуть, цієї напруги не було, тому що, по-перше, естонська система передбачає, що державних службовців призначають на певну посаду. Більш систематичну, можна сказати, процедуру відбору на основі заслуг, як правило, застосовують і координують за допомогою м'яких механізмів, особливо для ВДС, як можна було б виявити в двох інших країнах, які, нібито, мають систему заслуг.

ВДС було введено законодавчим актом в Угорщині та Словаччині, без особливого попереднього вивчення, підготовки чи будь-яких пілотних заходів. За дуже короткий час більшість цих установ вийшли з ладу й припинили своє існування незабаром після їх запровадження.

Естонії знадобилося майже десятиліття відносно систематичної роботи та підготовки, поки фактично на основі вже існуючої системи ВДС став правовим інститутом. Здається, Естонія є історією успіху, оскільки ВДС існує там і виконує свою очікувану функцію: забезпечити державне управління професійною елітою та сформувати групу компетентних, відданих і надійних державних службовців, які разом сприяють досягненню стратегічних цілей уряду. Система дає змогу знайти сильних кандидатів і утримати їх навіть після виборчих кампаній.

У Словаччині та Угорщині мета ВДС ніколи не була чітко визначена. У Словаччині існує потреба у фахівцях зі спеціальними навичками, які є рідкістю і яких важко знайти на ринку праці. Деякі ознаки вказують на те, що це могло бути також в Угорщині, принаймні частково. Однак не було з'ясовано, який саме тип компетенцій необхідний; як їх можна набути та зберегти для уряду, що саме потрібно зробити для досягнення цих цілей. «Посада вищої важливості», яка нагадує ВДС і яка переважала, означає, що

керівник міністерства вирішує, які саме компетенції потрібні й хто саме може відповідати цим потребам, призначає цю особу (на свій розсуд) і забезпечує їй високу заробітну плату.

В Угорщині призначення здійснював прем'єр-міністр. Ні матеріальні очікування, ні процесуальні правила із цього приводу не були встановлені. Тому в обох випадках це викликає підозри у фаворитизмі та патронажі замість раціонального кадрового рішення. В Естонії процес розпочався з вирішення питання про те, які компетенції потрібні у ВДС, на яких посадах, а потім як ці компетенції можуть бути забезпечені. Більшість ресурсів було використано, щоб відповісти на ці запитання, перш ніж запровадити певну офіційну домовленість. Водночас навчання та розвиток залишалися найважливішою діяльністю підрозділу, відповідального за роботу системи ВДС, що координується на центральному рівні.

Для України можливим є використання кейсу ВДС Естонії для ефективної реалізації адміністративно-територіальної реформи та в цілому оптимізації державного управління. Саме зараз украї важливою метою для України є забезпечення державного управління професійною елітою та формування прошарку компетентних фахівців, відданих і надійних державних службовців, які разом сприяють досягненню стратегічних цілей уряду та є аполітизованими. Для цього необхідною умовою є визначення для ВДС цілей, компетентностей, прозорого механізму фінансування.

3.2. Система моніторингу діяльності політико-управлінської еліти щодо реалізації адміністративної реформи

Поняття моніторингу широко використовують у науковій та практичній сфері. У Великому енциклопедичному словнику моніторинг визначено як спостереження, оцінювання й прогноз стану навколишнього середовища в зв'язку з господарською діяльністю людини [15, с. 838], а у Великому тлумачному словнику сучасної української мови – як систему «постійного

спостереження за будь-яким об'єктом (процесом) з метою виявлення його відповідності бажаному результату і прогнозу його розвитку» [23, с. 687]. Взагалі слово моніторинг походить від латинського *monitor* – який нагадує, наглядає, що вказує на те, що моніторинг – це постійне спостереження за будь-якими об'єктами, аналіз та контроль за їх діяльністю, що є водночас елементом управління ними. Таке визначення дає підстави вважати моніторинг функцією управління. Причому варто звернути увагу на розширення функцій та завдань системи моніторингу, коли на неї покладаються інформаційно-аналітичні функції, обробка інформації, науковий супровід, спрямовані на формування інформаційної бази системи управління [3, с. 25]. Моніторинг діяльності еліти як політико-управлінського інституту в розрізі реалізації нею адмінреформи являє собою науково-дослідний спосіб оцінювання проблем реформи шляхом збору необхідної інформації, аналізу, діагностики, а також узагальнення та оброблення зібраного матеріалу. Це поняття з огляду на тему нашої дисертації потрібно розглядати з позиції об'єкта дослідження та функціонального призначення моніторингу як способу дослідження. Таким чином, моніторинг еліти як політико-управлінського інституту спрямований на аналіз соціально-політичної та управлінської діяльності еліти щодо здійснення адмінреформи в Україні [132].

З функціонального погляду, моніторинг є багатофункціональним інструментом, за допомогою якого можна провести: 1) діагностику, сутність якої полягає у вивченні та аналізі принципів, завдань, проблем та наслідків впровадження адмінреформи; 2) прагматизацію – пошук ефективних механізмів удосконалення процесу проведення адмінреформи політичною елітою шляхом вироблення практичних рекомендацій та пропозицій щодо проблем проведення реформи; 3) прогностику – надання прогнозів щодо шляхів забезпечення ефективності процесу адмінреформи елітою шляхом вироблення практичних заходів і механізмів їх реалізації.

Соціальний моніторинг є технологією діагностики та впровадження коригувального впливу щодо адміністративно-територіальної реформи політичною елітою.

При системному моніторингу діяльності еліти щодо здійснення адмінреформи необхідною є побудова системи моніторингу й оцінювання як процесу проведення адмінреформи, так і результатів, які були досягнуті під час реформи. Така система є необхідним засобом об'єктивної оцінки ефективності діяльності еліти, спрямованої на здійснення адмінреформи. Необхідність побудови зазначеної системи викликана відсутністю дієвого механізму оцінювання альтернативних шляхів розвитку держуправління. Натомість, при розробці моделі управління елітою процесом адмінреформи вибір найкращої альтернативи є необхідною умовою.

У процесі діяльності політичної еліти під час здійснення модернізації системи держуправління може виникнути дві групи альтернативних варіантів її реалізації:

1) зовнішні альтернативи передбачають реалізацію необхідних заходів, які не суперечать чинному законодавству та спрямовані на одні й ті самі цілі, що зазначені в програмі запропонованих змін управлінського процесу. Однак, важливо розуміти, що така обов'язковість відповідності чинному законодавству та закріплення їх у нормативно-правових актах зобов'язує еліту розглядати всі можливі альтернативи не лише з урахуванням усіх пропозицій у цілому, а й з урахуванням окремих механізмів, які передбачено запроваджувати для реалізації адмінреформи;

2) для внутрішніх альтернатив характерна різноманітність варіантів дії, а тому їх потрібно розглядати з урахуванням особливостей кожної управлінської ланки, плану реалізації, але в межах процесу й відповідних правових актів, які були прийняті для впровадження змін у діяльності державного органу управління.

Саме тому внутрішні альтернативи кожної управлінської дії можна оцінювати за таким алгоритмом: 1) фіксація всіх можливих альтернатив

реалізації управлінського процесу діяльності щодо здійснення адмінреформи; 2) виявлення та оцінювання слабких і сильних сторін кожної альтернативи; 3) прийняття або відмова від запропонованого в межах альтернативи способу побудови управлінського процесу щодо реформи; 4) обґрунтування причин прийняття способу реалізації управлінської діяльності щодо проведення реформи або відмови від нього в рамках альтернативи, яка була взята до розгляду.

Також варто зауважити, що проблеми, які виникають при побудові моделей управлінської діяльності еліти щодо здійснення адмінреформи в рамках окремих підсистем управління державного органу, зумовлені передусім невизначеністю періодів у майбутньому, де еліта буде здійснювати реалізацію адмінреформи та запроваджувати на практиці управлінські зміни. Це змушує еліту враховувати різні альтернативи розвитку адмінреформи в країні й оперативно вживати необхідних заходів оцінювання та імплементації. Із цього вбачається, що діяльність політичної еліти, спрямована на реалізацію адмінреформи, є управлінським процесом, метою якого стає досягнення покращень.

Отже, ця діяльність охоплює такі етапи:

- 1) виявлення й фіксація можливих альтернатив;
- 2) проведення кількісного оцінювання альтернативності шляху розвитку;
- 3) прийняття рішення щодо конкретного шляху розвитку.

На першому етапі можуть виникати альтернативи, зумовлені як зовнішніми факторами, вплив яких зазвичай не можна проконтролювати, що іноді призводить до появи небажаних наслідків. У такому разі виникає потреба в спеціальному механізмі їх моніторингу, оцінювання впливу таких наслідків на управлінську діяльність еліти щодо адмінреформи, а також у створенні механізмів протидії. До таких факторів належать насамперед зміни в політичній, правовій, економічній та інших сферах. У свою чергу, вплив внутрішніх факторів на управління спричинений наявністю проблемних

ситуацій в організаційно-методичній сфері управління елітою щодо адмінреформи в Україні, а також у сфері фінансового забезпечення та кадрової політики.

Вплив різних факторів на процес управління впровадженням елітою реформи адміністрування в Україні, у разі побудови окремих моделей процесу її здійснення, може сприяти виникненню різних альтернатив у розвитку. Відповідно, потрібно зафіксувати й визначити їх на практиці, а також оцінити їх вплив як на можливість реалізації адмінреформи в цілому, так і на реалізацію елітою окремих її елементів.

Другий етап пов'язаний з необхідністю проведення кількісного оцінювання виявлених альтернатив реалізації політичною елітою реформи, які можуть бути виражені, наприклад, відносним або абсолютним рівнем витрат і вимірюватися ймовірністю їх виникнення та ступенем впливу. Для визначення ступеня впливу різних чинників розраховують величину можливих витрат, зумовлених виникненням альтернативного шляху реалізації політико-управлінською елітою реформи в Україні, що може вплинути на характер управління впровадженням політико-управлінською елітою реформи. При цьому втрати можуть мати як матеріальний характер (наприклад, виникнення додаткових витрат), так і виражатися в нематеріальних збитках, таких як погіршення іміджу еліти серед населення.

Третій етап пов'язаний з тим, що залежно від рівня впливу альтернативного шляху розвитку на ефективність управління з реалізації політико-управлінською елітою адмінреформи в Україні й досягнення кінцевих цілей управління в діяльності еліти щодо проведення реформи потрібно визначати спосіб обробки конкретної зміни. Це можна класифікувати так: «пом'якшення», «прийняття», «захист» або «передача».

Демократичні уряди в усьому світі прагнуть реагувати на внутрішні та зовнішні очікування й тиск для стійких покращень і реформ в управлінні державним сектором, у тому числі в реалізації адміністративної реформи.

Чи то для підвищення підзвітності та прозорості при виконанні політичних обіцянок, чи то для підвищення ефективності політики уряду мають бути готові виправдати очікування внутрішніх і зовнішніх зацікавлених сторін для досягнення найкращих та відчутних результатів.

Крім внутрішнього тиску для досягнення результатів і більшої прозорості в Україні, існує зовнішній тиск з боку міжнародного співтовариства з метою зробити кроки з адміністративної реформи та досягти очікуваних результатів у пріоритетних галузях, таких як державне управління, судова система й служби безпеки.

На відміну від традиційного моніторингу та оцінювання, які зосереджені виключно на реалізації використовуваних видів діяльності та ресурсів (фінансових, людських, ІТ, технічних тощо), моніторинг на основі результатів, оцінювання й звітність зосереджені на вимірюванні змін і впливів, що виникли в результаті здійснення заходів.

Моніторинг, оцінювання та звітність на основі результатів – це інструмент, який може допомогти політико-управлінській еліті у відстеженні прогресу в досягненні результатів та оцінюванні впливу адміністративної реформи.

Результати моніторингу та оцінювання спрямовані на:

- забезпечення, просування адміністративної реформи за допомогою моніторингу, оцінювання та звітності,
- надання інформації про те, як досягти більшої ефективності та дієвості в реалізації адміністративної реформи й очікуваних результатів зараз чи в майбутньому,
- зміни, що можуть бути забезпечені шляхом визначення чітких цілей та результатів адміністративної реформи за допомогою систематичного оцінювання їх досягнення. Це можливо лише за умови, що є функціональна система для планування, моніторингу, оцінювання та звітності,
- забезпечення підзвітності – досягнення результатів та очікуваний вплив адміністративної реформи виправдовують вкладення/витрачання

державних коштів і, таким чином, забезпечують підзвітність політико-управлінській еліті та, нарешті, громадянам;

– забезпечення покращення адміністративної реформи – моніторинг, оцінювання та звітність можуть надати інформацію про те, як досягти більшої ефективності й дієвості при реалізації адміністративної реформи й очікуваних результатів зараз чи в майбутньому.

Моніторинг у цьому разі ми розуміємо як безперервну функцію, засновану на систематичному зборі даних за заздалегідь визначеними показниками, щоб поінформувати політико-управлінську еліту та громадськість про рівень прогресу в досягненні мети адміністративної реформи та використанні виділених коштів.

Оцінювання адміністративної реформи може здійснюватися з погляду актуальності концепції, способу реалізації та досягнення результатів. Мета полягає в тому, щоб визначити важливість її досягнення, ефективність, результативність, вплив та стійкість адміністративної реформи.

Найчастіше під час оцінювання використовують відповідні критерії:

– аналіз продуктивності, зокрема порівняння фактичних та планованих результатів адміністративної реформи;

– визначення причин успіху або невдачі адміністративної реформи, розробка рекомендацій для подальших кроків.

Крім внутрішнього тиску для досягнення результатів адміністративної реформи та більшої прозорості, існують зовнішній тиск з боку міжнародного співтовариства з метою вжити заходів щодо адміністративної реформи й досягти очікуваних результатів.

Моніторинг надає інформацію про те, де перебуває адміністративна реформа в заданому часовому інтервалі відносно поставленої мети або запланованих результатів. Оцінка надає докази того, чому цілі та результати були досягнуті, які причини були, які висновки були зроблені.

Оцінювання – це не процес, а діяльність, у якій заздалегідь визначені цілі й методологія визначення причинно-наслідкових зв'язків та вимірювання

успіху й впливу всієї адміністративної реформи або її частини. Оцінювання можна проводити під час реалізації адміністративної реформи або після певного етапу для формулювання висновків, які необхідно враховувати в майбутньому. За своїм характером адміністративна реформа в Україні включає множину пов'язаних елементів, які реалізуються через відповідні заходи та дії для досягнення поставлених цілей та запланованих результатів у сферах:

- політики планування, а також координації;
- управління та організаційної структури щодо ефективності й дієвості;
- надання послуг та інновації;
- управління людськими ресурсами й розробки;
- підзвітності та прозорості в управлінні.

Складність в управлінні та моніторингу адміністративної реформи вимагає створення стабільного управління, а також координаційного механізму, який включатиме ефективну вертикальну й горизонтальну координацію для досягнення цілісності в реалізації, моніторингу та оцінюванні результатів реформи.

Стратегія реалізації адміністративної реформи політико-управлінською елітою має передбачати три рівні координації процесу реалізації та моніторингу, заходи й дії, а саме:

Політичний рівень. Основна роль політико-управлінської еліти на політичному рівні полягає в забезпеченні:

- 1) координації процесу адміністративної реформи в Україні;
- 2) забезпеченні взаємозв'язку та відповідності стратегічних документів (стратегії, програми, плани, політика тощо) у галузі адміністративної реформи;
- 3) узгодженого планування адміністративної реформи, бюджету та процесу євроінтеграції України;

4) моніторингу виконання плану дій та винесення рекомендацій КМУ щодо вжиття відповідних заходів для зниження ризиків у разі невиконання або ускладнення в реалізації намічених цілей і заходів;

5) пріоритетності ключових етапів процесу адміністративної реформи;

6) аналізу впливу адміністративної реформи в різних секторах суспільства на державне управління;

7) керівництва подальшими циклами планування адміністративної реформи.

Політико-управлінська еліта має стати найвищою ланкою в структурі горизонтальної координації, завданням якої є управління цілісністю процесу адміністративної реформи та забезпечення стратегічних пріоритетів щодо зниження ризиків і встановлення пріоритетів у реалізації стратегії адміністративної реформи.

Політико-управлінська еліта повинна координувати питання результативності певного періоду щодо кожного з процесів адміністративної реформи і те, як ці результати мають бути відображені у формулюванні стратегічних пріоритетів адміністративної реформи, тобто відповідність стратегічних планів дій щодо оцінювання ризиків, бюджету.

Професійний рівень. Основна роль політико-управлінської еліти на цьому рівні полягає у виробленні рекомендацій щодо реалізації адміністративної реформи.

Політико-управлінська еліта має:

- надати висновок про взаємозв'язок та відповідність стратегічних документів, що стосуються процесу реалізації адміністративної реформи;

- надати рекомендації щодо пріоритетів адміністративної реформи, процесів оцінювання ризиків;

- з професійного погляду забезпечити координацію та узгодження планування й реалізації адміністративної реформи;

- розглядати звіти з моніторингу виконання адміністративної реформи та складати рекомендації щодо прогресу в реалізації адміністративної реформи;
- ініціювати та давати рекомендації щодо вжиття заходів у разі виявлених ризиків невиконання або ускладнення в реалізації адміністративної реформи, намічених цілей, заходів;
- надавати план щодо реалізації заходів адміністративної реформи;
- аналізувати вплив адміністративної реформи в різних секторах суспільства;
- аналізувати вплив адміністративної реформи на державне управління та давати рекомендації щодо її реалізації;
- вживати відповідних заходів щодо підвищення ефективності адміністративної реформи та забезпечувати їх дотримання;
- надавати рекомендації щодо оптимізації подальших циклів адміністративної реформи державного управління, здійснювати планування;
- відігравати ключову роль горизонтальної координації адміністративної реформи там, де це необхідно з професійного погляду;
- забезпечувати узгодженість дій при реалізації адміністративної реформи;
- здійснювати моніторинг реалізації адміністративної реформи, плану дій, у такому разі потрібно врахувати можливі ризики реалізації та для їх вирішення сформулювати відповідні пропозиції;
- аналізувати прогрес у реалізації адміністративної реформи за певний період, чітко визначати ступінь реалізації заходів та виявляти структури, які не здійснюють намічених заходів, з'ясовувати своєчасно причин їх невиконання;
- визначати коригувальні заходи, яких необхідно вжити для реалізації адміністративної реформи;

- усувати ризики реалізації адміністративної реформи, здійснювати координацію між структурами;
- розглядати та приймати рішення щодо оновлення плану дій і рекомендувати його для реалізації адміністративної реформи;
- подавати та розглядати ініціативи, заходи, що вжиті або заплановані для реалізації адміністративної реформи, тобто пріоритети, визначені в стратегії адміністративної реформи, але спочатку не передбачені;
- сприяти здійсненню обміну інформацією про поточні ініціативи та заходи, щоб забезпечити дотримання й водночас ініціювання ідеї для нових заходів і дій, щоб спрямовувати нові цикли планування адміністративної реформи.

Оперативний рівень. Політико-управлінська еліта має відігравати подвійну роль у процесі реалізації адміністративної реформи: з одного боку, відповідати за управління, моніторинг та звітність про реалізацію адміністративної реформи, що означає, що вона має забезпечувати горизонтальну координацію процесу, а з іншого – вживати заходів щодо забезпечення вертикального узгодження.

Політико-управлінська еліта на цьому рівні для реалізації адміністративної реформи має вирішувати такі завдання:

- здійснювати моніторинг та координацію реалізації стратегії адміністративної реформи;
- надавати консультації, визначати та узгоджувати стратегічні пріоритети й цілі реалізації адміністративної реформи;
- оцінювати вплив стратегічних пріоритетів щодо адміністративної реформи;
- сприяти співпраці та координації проєктів підтримки адміністративної реформи, що фінансуються міжнародними організаціями;
- забезпечувати регулярний зв'язок між суб'єктами та об'єктами адміністративної реформи;
- здійснювати координаційну діяльність на горизонтальному рівні;

– планувати реалізацію адміністративної реформи, створювати інновації для її цього, включаючи дії та завдання, пов’язані з:

1) підготовкою пропозицій щодо актуалізації стратегії реалізації адміністративної реформи на основі аналізу результатів моніторингу;

2) розробкою нової стратегії та інших документів планування адміністративної реформи на основі аналізу й оцінювання для досягнення результатів, впливу та ефектів від реалізації поточної стратегії адміністративної реформи;

3) аналізом стратегії, інновацій, реалізованих у ЄС;

4) плануванням та програмуванням іноземної підтримки щодо адміністративної реформи, забезпеченням узгодженості між різними донорськими ініціативами в цій галузі, а також оцінюванням ефектів від реалізованих проєктів;

5) моніторингом, включаючи дії та завдання з визначення єдиних процедур, форм з необхідною інформацією й даними, а також динаміки підготовки звітів із конкретними завданнями учасників процесу реалізації адміністративної реформи;

6) встановленням критеріїв оцінювання ефектів від запровадження стратегії адміністративної реформи та проведенням відбору незалежних експертів для цього;

7) здійсненням координації з громадськістю щодо прогресу реалізації адміністративної реформи за окремими пріоритетними напрямками;

8) здійсненням співробітництва та координації з контактними особами в установах у процесі стратегічного планування та складання бюджету (щодо адміністративної реформи) і дотримання вимог державних фінансів;

9) організацією співробітництва з неурядовими організаціями, які працюють у сфері реалізації адміністративної реформи;

10) налагодженням комунікацій, особливо в процесі моніторингу та розстановки пріоритетів у наступних циклах планування адміністративної реформи.

Успіх реалізації цих функцій залежить від стійкості політико-управлінської еліти, ефективної координації суб'єктів та об'єктів адміністративної реформи й безперервного процесу її реалізації.

Підбиваючи підсумки цього підрозділу, узагальнимо основні теоретичні положення. Існують певні труднощі в побудові кращих моделей управлінських процесів з реалізації політико-управлінською елітою реформи. Вони зумовлені великою мірою невизначеністю періодів у майбутньому, у яких буде реалізована реформа. Фактор невизначеності таких періодів вимагає врахувати різні альтернативи діяльності з реалізації політико-управлінською елітою реформи, оскільки в такому разі необхідні оперативність у вживанні заходів для забезпечення стабільності та ефективності відповідної діяльності.

Для об'єктивного оцінювання необхідно створити спеціальний механізм моніторингу. Потреба в розробці такого механізму моніторингу зумовлена також і тією обставиною, що чинна система оцінювання діяльності з реалізації політико-управлінської елітою адміністративної реформи в Україні є неефективною та не спроможна дати об'єктивне бачення альтернативних шляхів розвитку.

3.3. Моделі реалізації політико-управлінською елітою адміністративної реформи в Україні

Адміністративна реформа – найбільш парадоксальний вид реформ, оскільки її розробляють і реалізують у форматі самореформування. Будь-яку загальнодержавну реформу ініціює політична влада, але лише в ході адміністративної реформи й ініціатором, й об'єктом перетворень є сама влада. Водночас легко уявити, як на вищому щаблі ієрархії влади виникають наміри докорінної трансформації нижчих рівнів, але значно важче уявити ситуацію, коли середні й нижні поверхи виконавчої влади самі розроблятимуть

стандарти послуг і регламенти діяльності, самі пропонуватимуть та проводитимуть скорочення й переміщення своїх же кадрів, проте саме так досі виглядала технологія адмінреформи в Україні. Її скромні підсумки сформували стійку недовіру до будь-яких спроб запропонувати нові проєкти, що претендують на будь-які якісні інновації у сфері держуправління.

Негативний досвід реформування спричинив поширення боязні, що чергова реструктуризація органів влади може своїм підсумком мати збільшення числа й цих органів, і їх працівників, а нові показники оцінювання лише посилять бюрократизацію влади. Адже одна справа, коли політична еліта пропонує схеми приватизації та заставних аукціонів і сама ж стає їх активною учасницею, і зовсім інша, коли можновладці повинні формалізувати й робити перевірку бюджетних витрат або розробляти заходи з ведення своєї діяльності в жорсткому нормативно обмеженому руслі. Крім того, важливо розмежовувати цілі реформи – якими їх подає політико-управлінська еліта, й адміністративні зміни, що втілюються в життя. Недолік лідерського та адміністративного потенціалу для забезпечення стійкості перетворень, значний часовий інтервал від прийнятого рішення до його здійснення, корупція й різноманітні бюрократичні перешкоди спричиняють розриви між реформами, задуманими політико-управлінською елітою, і реформами на практиці.

Попередній досвід адміністративного реформування свідчить, що більшість пропонованих рекомендацій щодо вдосконалення держуправління виходила з переконання, що політико-адміністративні зміни повинні прийти звідкись ззовні й бути нав'язаними індивідам і групам, яких вони стосуються. Причому в таких рекомендаціях зазвичай подають спрощені, ідеалізовані органи та адміністративні процеси, коли гасло про життєво необхідне централізоване регулювання нічого не повідомляє про способи організації відповідного агентства, склад його повноважень, спосіб отримання інформації, відбір його службовців та їх мотивацію на виконання своєї роботи, організацію нагляду за їх діяльністю, систему заохочень і санкцій.

Розрив між планованими ефектами впровадження модельних інструментів виявився разючим. Як правило, результатом було пристосування потенційно прогресивних технологій до сформованих соціальних практик, коли в держпрограмах фіксують напрями й масштаби поточної діяльності, слабо пов'язані з пріоритетами державної політики, маючи лише одну, але вирішальну перевагу – простоту вимірювання. З одного боку, управління, орієнтоване на результати, як пріоритетне завдання реформування виявилось переможною практикою управління, яке складалось десятиліттями й орієнтовано на доручення. З іншого боку, важко знайти однозначні нормативні критерії, щоб визначити, що є метою реформування.

З позиції кінцевих показників, цільові адміністративні інститути та інструменти, наприклад KPI, мають подвійну природу. Вони можуть не лише сприяти наближенню до умов оптимальності, а й перешкоджати йому. Це пояснюється їх впливом на інтереси тих груп, яких торкається еліта різних ієрархічних рівнів. У будь-якому разі проєкт реформування повинен включати оцінювання відповідних витрат і вигащів. Так, наприклад, загальний показник ефективності реформи розраховують як відношення витрат, перерозподілених у процесі реформування, до вигащу, що виникає внаслідок збільшення продуктивності системи. Звичайно, зацікавленість тих чи інших цільових груп у результатах реформи стосується не стільки структурних змін у системі держуправління, скільки їх реальних наслідків у найбільш важливих, з погляду співвідношення «вигоди/витрати» сферах. Для бізнесу до таких сфер належать, наприклад, реформування системи закупівель для державних потреб, розвиток системи судового й досудового оскарження рішень державних органів, оптимізація контрольних і наглядових функцій, захист прав власності; для громадян – упровадження в реальну практику стандартів якості державних послуг і антикорупційних механізмів.

Саме такі значущі інтереси повинні бути у фокусі уваги реформаторів. Іншими словами, позитивні підсумки реформи повинні, по-перше, відчуватися, а по-друге, бути пов'язаними з безпосередніми інтересами тієї чи

іншої цільової групи. Таким чином, розпочинаючи новий етап реформування, важливо насамперед проаналізувати причини попередніх невдач, оскільки це не може бути за межами методологічного забезпечення адмінреформи й алгоритму організації її проведення. Іншими словами, головним тут є не стільки зміст управлінських реформ, скільки проблеми методологічного (теоретичні моделі) та методико-організаційного (практичні механізми реалізації) їх забезпечення.

Діяльність з реалізації політичною елітою адмінреформи нерозривно пов'язана з моделлю держуправління. Сучасні тренди вдосконалення держуправління орієнтовані на підвищення його ефективності та адаптивності як відповідь на нові виклики, що виникають унаслідок глобалізації, децентралізації й менеджеріалізації. Процес удосконалення супроводжується концептуальним осмисленням змін, що відбуваються, спробами теоретично обґрунтувати дії реформаторів. Як показує практика реформ держуправління в різних країнах сучасного світу, усе різноманіття реальних сценаріїв дій урядів зводиться до трьох основних моделей, що задають концептуальні орієнтири перетворень: модель раціональної бюрократії, модель нового держуправління й мережева модель управління. Українська модель в ідеальному стані має концентрувати свої зусилля на перетворенні системи в контексті поєднання нової моделі держуправління та мережевої моделі. Це дасть змогу зреалізувати політико-управлінській еліті ефективно адміністративно-територіальну реформу.

Західноцентристські методи постановки проблеми однозначно орієнтуються на моделі нового держуправління й мережеву систему управління, які в сукупності представляють так звану «Нову парадигму державного управління» [168]. Однак, і модель раціональної бюрократії зберігає свою актуальність з огляду на сучасний стан держапарату багатьох країн, що розвиваються з низькою керованістю й поширеною корупцією. Характеристики основних параметрів названих моделей подано в табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Парадигмальна трансформація державного управління

Параметр	Стара парадигма	Нова парадигма
Функції держави	Пряма участь у створенні і перерозподілі благ у сферах вад ринку	Вирішення стратегічних завдань завдяки створенню й підтримувannya відкритою та динамічною системи прийняття рішень
Ступінь самостійності в розробленні та здійсненні політики	Значна: суверенітет держави у формуванні порядку й реалізації своєї політики	Обмежена: глобалізація посилює конкуренцію й взаємозалежність між державами
Відносини з недержавними акторами	Контрольно-наглядові: втручання держави в діяльність економічних агентів з метою обмеження девіантної поведінки	Довірчі: співпраця держави та недержавних суб'єктів з метою підвищення конкурентоспроможності економіки
Структурні характеристики	Ієрархія; нерозвиненість координації між відомствами; умови для вад держави	Невеликі міністерства й численні агентства, які виступають у ролі генератора ідей

«Бюрократія показує свої найкращі якості в рутинних справах, таких як обробка податкових зборів або організація швидкої медичної допомоги. Бюрократична модель забезпечує стандартні процедури вирішення складних, але передбачуваних проблем, використовуючи операціональні правила. Натомість, вона менш ефективна в разі проблем, що виходять за межі звичайної рутини – від терористичної загрози до охорони навколишнього середовища. Бюрократи в більшості сучасних держав залишаються центром управлінських дій, але підготовка їх для більш гнучких дій при зіткненні з новими економічними й соціальними проблемами, що швидко розвиваються, залишається основною складністю» [177].

Нова ефективна модель держуправління, що дасть змогу ефективно зреалізувати адміністративно-територіальну реформу, має базуватись на вирішенні стратегічних завдань завдяки створенню й підтримувannya

відкритою та динамічною системи прийняття рішень, обмежених самостійності в розробленні політики, співпраці держави й недержавних суб'єктів з метою підвищення конкурентоспроможності економіки, невеликим за кількістю працівників міністерствам і численним агентствам, які виступають у ролі генератора ідей.

Тим часом «значна частина сучасного державного управління може здійснюватися за допомогою контрактів з некомерційними й комерційними організаціями, використання грантів, регулювання та координації при реалізації державних програм і довгострокових проєктів державно-приватного партнерства, спеціальних податкових пільг, кредитних програм та інших непрямих інструментів урядових дій» [199].

Здійснювати управління реалізацією адміністративно-територіальної реформи такими інструментами буде важче, ніж керувати програмами. Керуючи програмами розвитку за рамками бюрократії, стає неможливим для влади спиратися на повноваження. У такому разі держслужбовці повинні застосовувати інші інструменти (контракти, переговори, компроміси, різні види стимулів та інші економічні, соціально-психологічні й моральні інструменти). Однак, використання таких інструментів потребує особливих навичок від держслужбовців, якими вони на практиці не володіють. І це призводить до наслідків, які тягнуть за собою нереалізацію програм.

Таким чином, поряд з певними обмеженнями, для бюрократичної моделі характерна правова та соціальна захищеність держслужбовців, їх організацією, яка побудована за принципом, відповідно до якого керівні посади займають найбільш здібні люди, незалежно від їх соціального та фінансового статусу.

Позитивні сторони бюрократичної моделі приваблюють тих ідеологів реформ держуправління в країнах, що розвиваються, які прагнуть продемонструвати автономність від трендів західного світу. Зокрема, раціоналізація (модернізація) бюрократії є концептуальною основою реформи

держуправління в сучасному Китаї. І все ж головний напрям реформ, ініційованих у кінці 70-х – на початку 80-х рр. XX ст., був пов’язаний з інтенсивною й досить суперечливою «комерціалізацією» держуправління, яка стала здійснюватися в розвинених країнах і – спочатку найбільш послідовно – в англосаксонських державах (Новій Зеландії, Австралії, Великобританії, США, Канаді) [97].

Забюрократизованість у нашій країні є надзвичайно великою проблемою, при цьому необхідною умовою реалізації адміністративно-територіальної реформи політико-управлінською елітою є модернізація еліти в аспекті зміни світогляду, що передбачає обмежувальний характер та спрямованість на співробітництво.

У результаті того, що відбувалося в 1980–2000-х рр., зменшення ролі держави в розвинених країнах унаслідок, з одного боку, глобалізації, а з іншого – регіоналізації, сформувався новий тренд трансформації держуправління, пов’язаний з процесами децентралізації, деконцентрації та витіснення, «вимивання» держави. Це привело до появи нових методів державного управління, фрагментації державного сектора, скорочення повноважень держслужби й створення нових умов організації самого суспільства та управління ним. Звідси очевидна спрямованість більшості адмінреформ на скорочення ролі держави, децентралізацію й пошуки нових форм соціального регулювання [167]. Таку модель управління називають сервісною, сутність якої полягає в «орієнтації на оптимізацію державних інститутів влади, МС та інших органів управління, вона ґрунтується на ефективному наданні держпослуг населенню з можливістю делегування такої функції громадському та приватному секторам» [65].

Мінімізація ролі держави є основною умовою ефективної реалізації політико-управлінською елітою адміністративно-територіальної реформи.

У цілому досвід розвинених зарубіжних держав показує, що кінцева мета сервісної держави полягає в переході державного сектора в мережу організацій з надання послуг населенню. Ці нові організації повинні

функціонувати як корпорації приватного сектора. За останні роки впровадження нового держуправління сприяло стабілізації й навіть знизило державні витрати в багатьох країнах, які впровадили його основну складову – вимір діяльності. Одночасно деякі країни відчували певні труднощі при впровадженні нового держуправління. Більшість з них були пов'язані з методом приватизації державних послуг, коли приватна монополія приходила на зміну державної, що тільки погіршувало становище. «Існує багато перешкод на шляху впровадження принципів менеджменту в державний сектор: традиційна бюрократична ментальність, недостатнє знання нових управлінських технологій, ринкової економіки та демократичних процедур, консервативне законодавство» [186].

При реалізації політико-управлінською елітою адміністративно-територіальної реформи необхідною умовою є баланс функціоналу державних структур та структур недержавних.

Так, М. Білінська та О. Петров, здійснюючи аналіз і узагальнюючи досвід зарубіжних країн щодо комплексного перебудування системи управління або впровадження окремих технологій результативного управління, виявили такі типові проблеми. По-перше, вони зазначають, що «створення, апробація і впровадження нових технологій управління вимагає тривалого часу, незважаючи на наявність типових регламентів і готових методологічних рішень. Так, в розвинених країнах впровадження управління за результатами займало в середньому близько десяти років. По-друге, традиційно складною є проблема визначення цілей і завдань органу ВВ і відповідних їм найменувань показників результативності. Набір показників результативності повинен забезпечувати можливість двох альтернативних способів визначення їх значень – в ході внутрішнього і зовнішнього аудиту. По-третє, при впровадженні нового державного управління важливу роль відіграє ступінь засвоєності контрактних засад у діяльності держслужбовців та органів держуправління. Використання нових технологій управління вимагає наявності кадрів з належною управлінською кваліфікацією. По-

четверте, впровадження нової управлінської системи викликає зміну завдань, повноважень і відповідальності співробітників ОВВ різного рівня. У ряді випадків виникає необхідність реорганізації або зміни статусу ОВС. Нарешті, відсутність інформаційної підтримки заходів щодо запровадження державного менеджменту викликає додаткові фінансові та часові витрати» [60, с. 40–41].

При оцінюванні можливості використання радикальної моделі нового державного управління (так звана «новозеландська модель») необхідно враховувати, що в англосаксонських країнах адміністративна реформа випереджала попередні умови, які відсутні в більшості країн, що розвиваються. Так, ринково орієнтована реформа, наприклад, введення контрактних механізмів, передбачає, що як внутрішня, так і зовнішня прозорість уже характерні для адміністративних процесів.

Аналогічно неформальні відносини, які забезпечують свободу дій менеджерів та об'єктивно існують в адміністративних системах англосаксонського типу, припускають наявність підзвітності, яка впливає з етичних стандартів і правил поведінки. Потрібно багато років, щоб такі стандарти й правила вкорінилися. Тут доречна аналогія з ринками. Ринки працюють тоді, коли правила гри зрозумілі й здійсненні, але головними інститутами тут є право власності, й укладені контракти непорушні. В адміністративних системах правила гри включають службові та бюджетні обмеження, які покликані регулювати діяльність держслужбовців і не допустити їх неправомірних вчинків. Інший принцип запобігання подібним діям ґрунтується на тому, що зовнішній контроль повинен випереджати внутрішній контроль за дотриманням правил посадової поведінки. А якщо при цьому взяти до уваги, що адміністративна реформа має власну логіку розвитку й послідовність перетворень у рамках реформи мимовільна, то реформатори мають істотні обмеження при виборі варіантів дій і темпів здійснення відповідної стратегії.

«Нове державне управління було ринковим рецептом неоліберальної економічної теорії для лікування бюрократичних хвороб в умовах, коли

фундаментальні політичні та моральні принципи й інституційний баланс влади стійкі. Але трансформація державного управління ламає усталені принципи, що пред'являє виклик авторитету держави як провідному політико-адміністративному актору, нормативним і етичним основам його регулятивної діяльності. В результаті увага переміщується з економічності й ефективності в напрямку цілей і цінностей залучених до процесу реформ акторів. Певною мірою відповідь на нові виклики дає мережева модель, яка за допомогою численних інститутів обміну ресурсами, інформацією, узгодження політики і рішень показує нові форми комунікації громадян з політичним керівництвом держави і державними службовцями, а отже, нові форми контролю, підзвітності та механізми узгодження інтересів» [14, с. 35]. Таким чином, мережі є окремою формою управління, що має унікальні структурні характеристики, способи вирішення конфліктів, основи легітимації тощо [53, с. 119].

Мережевий підхід до політики був спричинений певними трансформаціями, коли виникло нове співвідношення позицій між публічними та приватними акторами, за якого перші втратили свою ієрархічну вищість над другими й усвідомили залежність від ресурсів «третього сектора» [154].

У цілому мережева модель державного управління споріднена з новим державним управлінням. Їх застосовують у разі настання ситуації, коли держава не спроможна задовольнити потреб суспільства, що вимагає зміни старої форми адміністрування на нову. На відміну від державного менеджменту, де в пошуках нових підходів перевага надається ринковій економіці, теорія мереж віддає перевагу аналізу практичного досвіду інших держав та комунікативних процесів постіндустріальних суспільств. «При виробництві суспільних благ держава все більше і більше залежить від інших акторів і субсистем; в цій ситуації взаємозалежності між громадськими та приватними акторами ні ієрархія, ні ринок не є ефективними структурами для координації інтересів і ресурсів різних акторів, включених в процес

виробництва політичних рішень; як результат, доміантною моделлю управління стають мережі» [14, с. 33].

Мережеву модель державного управління доцільно використовувати при проведенні елітою адміністративно-територіальної реформи, оскільки саме наявність практичного досвід є визначальною характеристикою успішності будь-яких реформ.

Політичні мережі відрізняються від форм управлінської діяльності у сфері публічних потреб та інтересів.

По-перше, вони являють собою таку структуру управління публічними справами, яка пов'язує державу та громадянське суспільство. Цю структуру теоретично описують й аналізують як множину різноманітних державних, приватних, громадських організацій та установ, що мають певний спільний інтерес.

По-друге, політична мережа формується для вироблення угод у процесі обміну наявними в її учасників ресурсами, що є свідченням існування взаємної зацікавленості акторів.

По-третє, для неї характерна наявність спільного кооперативного інтересу.

По-четверте, у ній простежується відсутність ієрархії та існування горизонтальних відносин, оскільки всі учасники мережі рівні з погляду можливості формування спільного рішення.

Нарешті, мережа є договірною структурою, що складається з набору контрактів, які виникають на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації [39; 56, с. 9]. При цьому й самі політико-адміністративні мережі відрізняються одна від одної різними механізмами управління, до складу яких входять державні й недержавні політичні інститути, бізнес, громадянське суспільство. Таким чином, забезпечується «перехід до більш прозорого співробітництва та взаємовигідних відносин між державою, громадянами і бізнесом» [6, с. 88].

Сутність мережевої моделі управління полягає в переході від властивого новому державному управлінню інструменталізму до системних підходів, націлених на відновлення й повніше врахування публічних і моральних аспектів управлінської діяльності. При цьому в концепції governance не зменшується, а підкреслюється роль держави як одного з головних агентів прийняття рішень: особливе значення надано таким аспектам державної діяльності, як процес нормотворчості, координація політики, управління державною службою й підзвітність у рамках відповідної політико-адміністративної культури [14, с. 34].

Якщо спочатку в теорії політичних мереж на перший план висувалася автономія мереж щодо державної влади, то на сьогодні концепція governance відображає здатність держави розвинути нові стратегії для підвищення ефективності та легітимності управління. Загалом ця концепція полягає в тому, що «державне управління втрачає колишню жорсткість і регламентованість. Воно базується, скоріше, на горизонтальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства і бізнесом.

Подібне управління відрізняється як від адміністрування, за якого джерелом політичних рішень є виключно політичне керівництво, так і від ринкової (менеджеріальної) моделі з її акцентом на контрактних відносинах, де кожен учасник намагається максимізувати свою вигоду.

Ця модель управління, використовуючи переговори між державними й недержавними структурами, зацікавленими в спільних зусиллях для досягнення взаємоприйняттого результату, здатна більш ефективно задовольняти суспільні потреби і виробляти соціально значущі рішення» [148, с. 79].

У мережній моделі управління в Українській державі має відводитись функція управління змінами та їх оцінювання, вона виступає як «модератор» основних економічних і соціальних акторів. В умовах відкритого світу, де може відбуватися «втеча» капіталів та людських ресурсів, держава повинна на інших технологічних підставах організовувати взаємодію різних акторів, зблизити їх позиції, консолідувати суспільство для досягнення загальної

цільової функції, у тому числі збільшення ВВП на душу населення – ось у чому головне завдання.

Так, дослідження взаємозв'язку якості держуправління й рівня національного добробуту показало, що приріст ВВП на душу населення в 10 кращих за якість державного управління країнах у середньому вище майже на 40%, ніж у 10 країнах, де якість державного управління найгірша. Розвиток механізмів політичних мереж через делегування повноважень щодо прийняття політико-управлінських рішень професіоналам, які відрізняються певною політичною незалежністю та є вільними від рентоорієнтованої поведінки, говорить про зростання ролі договірних відносин у державному управлінні.

«Професіоналізація політики та держуправління служить для інституалізації рішень і перетворення їх в прийняті. І, головне, що виконуються тими, кого стосуються, за рахунок підтримки постійних зав'язків між максимально великою кількістю учасників управлінського процесу» [182, с. 79]. Так, зарубіжний досвід показує, що успіх супроводжує ті країни, де широко використовують механізми консультацій як між різними рівнями держави, так і з організаціями громадянського суспільства. Зокрема, можна відзначити приклад Австралії, яка створила систему «Заради Урядів Австралії» (Council of Australian Governments – COAG).

Країна є успішним реформатором – значною мірою завдяки постійній опорі на консультативні структури. У цілому парадигмальні зміни в моделях державного управління показують, що концепція адміністративної реформи повинна бути орієнтована на створення адаптивних систем, які здатні народжувати інновації у відповідь на суспільні потреби. У світі швидких змін, технологічної революції, глобальної економічної конкуренції, диференційованих ринків, освіченої робочої сили, вимогливих споживачів державне управління, побудоване на засадах старої парадигми, тобто принципів централізованих вертикальних погодженнях, ієрархії прийняття й виконання державних рішень, виявляється занадто повільним, не здатним до

змін та інновацій. Однак, світова культура глобалізації стикається з національними цінностями й локальною культурою, заснованою на досвіді попереднього розвитку.

Тому методологічно спірною виглядає думка, в рамках якої раціонально-бюрократична модель організації та функціонування держуправління розглядається з позицій «передових зразків» країн, що перейшли до постмодерну, й оголошується «віджилою» та рудиментарною. Відповідно до цієї точки зору, перспективною траєкторією модернізації системи держуправління видається виключно впровадження менеджеріальної моделі, заснованої в основному на програмно-цільових технологіях [105].

«Порівняльний аналіз успішних випадків “наздоганяючого розвитку” виявив важливу умову – ізоляцію бюрократії від активного впливу з боку груп спеціальних інтересів і “веберіанських” якостей держуправління, що дозволяє реалізувати обраний політичний курс» [50, с. 45].

«Менеджеріальна модель з її неминучим посиленням впливу еліти на адміністративний апарат, що здійснюється в інституційному середовищі, що не досягла необхідного рівня конкретності та підзвітності, очевидно, спричинить за собою прогресуючу втрату державною бюрократією автономії від спеціальних груп інтересів. Посилення ролі неформальних практик адміністрування в умовах, що не склали норм адміністративної етики, не забезпечить незаангажованого безособового правозастосування. Критики ідей менеджеризму підкреслюють важливість практики організацій громадянського суспільства та дотримання демократичних цінностей, включаючи політичну підзвітність державного апарату» [14, с. 28]. «Як відзначав Дональд Кеттл, даючи оцінку підсумкам адміністративної реформи в США та інших, в тому числі постсоціалістичних, країнах, неможливо розглядати проблеми, що виникають у рамках трансформації адміністративних процесів державного управління поза політичним контекстом. Причому ці проблеми Кеттл пов’язує з відставанням теорії державного управління, коли ініціатива проведення

реформи прийшла від менеджерів приватного сектора, нав'язала політико-управлінській еліті своє розуміння цільової функції державного управління (ідеї сервісної держави) при ігноруванні широкого спектра соціальних і політичних цілей» [174].

Крім того, трансплантація успішних зразків державного управління передбачає високий рівень накопиченого соціального капіталу, здатність акторів управлінського процесу, включаючи державу, будувати відносини на основі партнерства і довіри, що можна здійснити лише в умовах підготовленого соціокультурного середовища.

Таким чином, незважаючи на традиційні критичні оцінки бюрократії як організаційного типу, навряд чи варто робити висновок про однозначну непридатність бюрократичної моделі при проведенні елітою адміністративної реформи як можливого сценарію адміністративних реформ для країн, де управлінський апарат не досяг рівня раціональної бюрократії.

Про це говорить досвід Китаю. Правильніше поставити питання про сучасний потенціал і обмеження бюрократичної моделі, що залежать не тільки від її важливих якостей, але й політико-адміністративного середовища, що включає, в тому числі, управлінські механізми підготовки та здійснення адмінреформи.

Реалізація адміністративної реформи політико-управлінською елітою можлива на рівні трьох підсистем: політичної, соціально-економічної та підсистеми адміністративного реформування.

Для кожної із цих підсистем можна визначити показники аналізу, які дозволять реалізувати ряд моделей: мінімізованого розвитку; пріоритетного розвитку; послідовного розвитку (рис. 3.1).

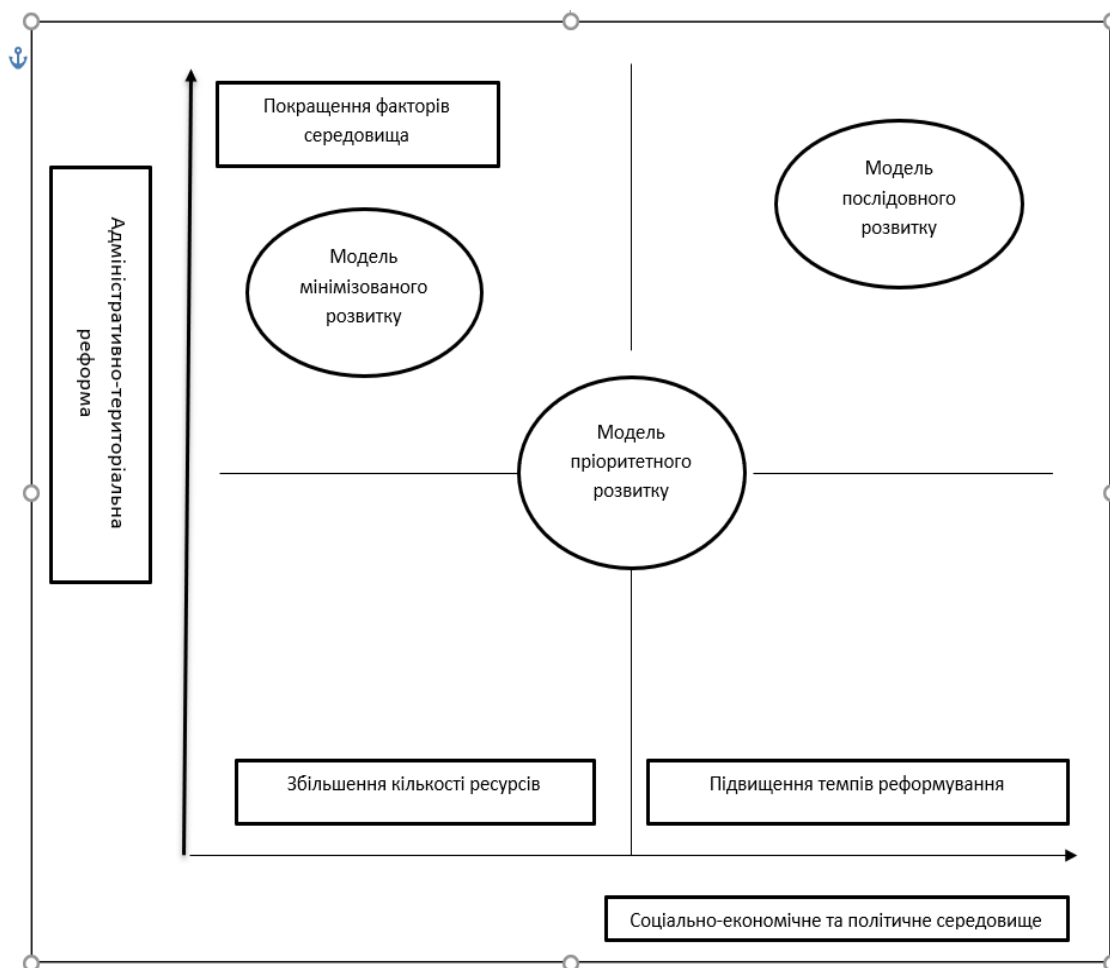


Рис. 3.1. Матриця «Моделі реалізації адміністративної реформи в Україні політико-управлінською елітою»

Для того, щоб детально охарактеризувати ці моделі реалізації адміністративно-територіальної реформи, видається доцільним розташувати їх на матриці, у якій основними осями будуть: X – рівень реформування; Y – ступінь сприятливості соціально-економічного та політичного середовища. Ця вісь координат містить чотири сегменти, кожен з яких має низку характеристик. Перебування суб'єкта еліти в тому чи іншому секторі дає змогу говорити про специфіку певної моделі.

Лівий верхній сектор: стан у ньому вимагає від суб'єкта поліпшення чинників середовища.

Лівий нижній сектор: суб'єкту (еліті) необхідне збільшення кількості ресурсів поряд з поліпшенням факторів середовища.

Правий нижній сектор: необхідний форсований розвиток усіх напрямів реформи.

Правий верхній сектор: вимагає від політико-управлінської еліти роботи в колишньому векторі розвитку. Це найуспішніші суб'єкти.

Крім того, суб'єкт може перебувати на кордонах осі координат і мати риси всіх секторів. Виходячи з аналізу цього контексту, можна так охарактеризувати моделі реалізації адмінреформи.

Для моделі мінімізованого розвитку характерні невисокі темпи реалізації адміністративно-територіальної реформи в усіх напрямках, у рамках яких реалізація реформи мінімізована внаслідок обмеженості ресурсів і несприятливого соціально-економічного та політичного середовища. Ряд областей України при цьому обирають найбільш пріоритетні напрями реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Моделі пріоритетного розвитку властивий високий рівень розвитку пріоритетних для політичної еліти напрямів адміністративно-територіальної реформи, який контрастує з рівнем реалізації заходів за іншим напрямом. У результаті еліта не може претендувати на високу реалізацію реформи, і визначальним є один напрям реалізації реформи. Політична еліта має поліпшити чинники середовища й збільшити темпи реформування в усіх напрямках адміністративно-територіальної реформи.

Моделі послідовного розвитку притаманний комплексний розвиток реформи, рівномірність проведення основних заходів. В умовах сприятливого соціально-економічного та політичного середовища й достатньої кількості ресурсів дії еліти в реалізації адміністративно-територіальної реформи є достатньо ефективними.

Для моделі пріоритетного розвитку характерні розробка й реалізація певних напрямів реформи, де представники еліти мають лідерські позиції. Ця модель передбачає розробку комплексних програм реформування. Тим більше що ресурсна база цих суб'єктів достатня.

Модель послідовного розвитку передбачає високий рівень комплексного реформування. Представники еліти найбільш ефективно використовують ресурси, і всі заходи реалізуються планомірно.

Для моделі мінімізованого розвитку характерний низький рівень реалізації адмінреформи. Це пояснюється, по-перше, слабкою фінансовою забезпеченістю; по-друге, несприятливою соціально-політичною ситуацією та відсутністю консенсусу серед представників еліти.

Таким чином, регіональна специфіка проведення адміністративної реформи значною мірою пов'язана з диференціацією суб'єктів (політико-управлінської еліти) з політичних і соціально-економічних підстав. Це можливі варіанти реалізації елітою заходів адміністративної реформи на основі різних співвідношень за параметрами станів політичного та економічного середовища й рівня реформування.

Висновки до розділу 3

1. Дослідження виявило такі проблеми реалізації адміністративно-територіальної реформи:

- відсутність відповідної ефективної законодавчої бази;
- суспільне незадоволення примусовим характером укрупнення адміністративно-територіальних одиниць;
- посилення етнополітичного конфлікту, який може виникнути в результаті укрупнення національних меншин українськими етнічними територіями;
- конфлікти по лінії «центр – райони», які виникають у результаті збільшення районних ланок, більших за площею, кількістю населення та потенціалом для розвитку, що може стати способом вирішення конфліктів з державними органами влади;
- відсутність функціональної підготовленості адміністративно-територіальної реформи та проблеми матеріального забезпечення нових районних ланок.

Для послаблення виникнення потенційних ризиків запровадження адміністративно-територіальної реформи політико-управлінській еліті доцільно:

- створити систему моніторингу ефективності нового адміністративно-територіального управління, що дасть змогу з'ясувати основні помилки, допущені при визначенні меж окремих районів, і підготувати їх оновлений варіант з метою можливого коригування кордонів адміністративно-територіальних одиниць;

- удосконалити нормативно-правову базу щодо адміністративно-територіального устрою шляхом визначення в законодавстві основних принципів побудови адміністративно-територіального управління, категорій адміністративно-територіальних одиниць, порядку зміни їхнього статусу та меж (включаючи використання процедур прямої демократії), категорій населених пунктів та оновлених критеріїв віднесення до них;

- посилити механізми запобігання порушенню принципу законності в діяльності органів місцевого самоврядування;

- розробити новий Закон України «Про місцеве самоврядування», у якому чітко прописати повноваження органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального управління;

- посилити участь громадськості у вирішенні питань щодо змін у територіальному устрої шляхом проведення місцевих референдумів.

2. Поняття моніторингу широко використовують у науковій та практичній сфері. У Великому енциклопедичному словнику моніторинг визначено як спостереження, оцінювання й прогноз стану навколишнього середовища в зв'язку з господарською діяльністю людини. Моніторинг діяльності еліти як політико-управлінського інституту в розрізі реалізації нею адмінреформи являє собою науково-дослідний спосіб оцінювання проблем реформи шляхом збору необхідної інформації, аналізу, діагностики, а також узагальнення та оброблення зібраного матеріалу. Це поняття з огляду на тему дисертації потрібно розглядати з позиції об'єкта дослідження та функціонального призначення моніторингу як способу дослідження. Таким

чином, моніторинг еліти спрямований на аналіз її соціально-політичної та управлінської діяльності щодо здійснення адмінреформи в Україні.

У процесі діяльності політичної еліти під час модернізації системи державного управління можуть виникнути дві групи альтернативних варіантів її реалізації:

1) зовнішні альтернативи передбачають вжиття необхідних заходів, які не суперечать чинному законодавству та спрямовані на одні й ті самі цілі, що зазначені в програмі запропонованих змін управлінського процесу. Однак, важливо розуміти, що така обов'язковість відповідності чинному законодавству та закріплення їх у нормативно-правових актах спонукає еліту розглядати всі можливі альтернативи з урахуванням не лише всіх пропозицій у цілому, а й окремих механізмів, які передбачено запроваджувати для реалізації адмінреформи;

2) для внутрішніх альтернатив характерна різноманітність варіантів дії, а тому їх потрібно розглядати з урахуванням особливостей кожної управлінської ланки, плану реалізації, але в межах процесу й відповідних правових актів, які були прийняті для впровадження змін у діяльності державного органу управління.

3. Здійснювати управління реалізацією адміністративно-територіальної реформи такими інструментами буде важче, ніж керувати програмами. Керуючи програмами розвитку за рамками бюрократії, влада не може спиратися на повноваження. У такому разі державні службовці повинні застосовувати інші інструменти (контракти, переговори, компроміси й різні види стимулів та інші економічні, соціально-психологічні та моральні інструменти). Однак, використання таких інструментів потребує особливих навичок у державних службовців, якими вони на практиці не володіють. І це призводить до наслідків, які тягнуть за собою нереалізацію програм.

Для моделі мінімізованого розвитку характерні невисокі темпи реалізації адміністративно-територіальної реформи в усіх напрямках, у рамках яких реалізація реформи мінімізована внаслідок обмеженості ресурсів і

несприятливого соціально-економічного та політичного середовища. Ряд областей України при цьому обирають найбільш пріоритетні напрями реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Моделі пріоритетного розвитку властивий високий рівень розвитку пріоритетних для політичної еліти напрямів адміністративно-територіальної реформи, який контрастує з рівнем реалізації заходів за іншим напрямом. У результаті еліта не може претендувати на повну реалізацію реформи, і визначальним є один напрям її реалізації. Політична еліта має поліпшити чинники середовища й збільшити темпи в усіх напрямках адміністративно-територіальної реформи.

Моделі послідовного розвитку притаманний комплексний розвиток реформи, рівномірність проведення основних заходів. В умовах сприятливого соціально-економічного та політичного середовища й достатньої кількості ресурсів дії політико-управлінської еліти в реалізації адміністративно-територіальної реформи є достатньо ефективними.

Модель пріоритетного розвитку передбачає розробку й реалізацію певних напрямів реформи, де представники еліти мають лідерські позиції. Ця модель передбачає розробку комплексних програм реформування. Тим більше що ресурсна база цих суб'єктів достатня.

Для моделі послідовного розвитку характерний високий рівень комплексного реформування. Представники еліти найбільш ефективно використовують ресурси, і всі заходи реалізуються планомірно.

Модель мінімізованого розвитку передбачає низький рівень реалізації адмінреформи. Це пояснюється, по-перше, слабкою фінансовою забезпеченістю; по-друге, несприятливою соціально-політичною ситуацією та відсутністю консенсусу серед представників еліти. На наш погляд, остання модель найбільш ефективна в межах політико-економічної та соціальної ситуації в Україні.

Рекомендації щодо ефективної реалізації адміністративної реформи політико-управлінською елітою можна сформулювати так:

1) проявити політичну волю, надійне лідерство на всіх етапах реформи, скласти довгострокову та стратегічну дорожню карту/план змін і підтримувати чітко сфокусований масштаб реформ;

2) створити потужну зовнішню підтримку зацікавлених сторін і внутрішню згуртованість;

3) акумулювати відповідні ресурси системи (державної служби) протягом усього процесу;

4) забезпечити механізми моніторингу/вимірювання прогресу/результату реформи. Насамперед використовувати «вікна можливостей» і демонструвати, рекламувати/повідомляти «хороші результати», налагоджувати внутрішню та зовнішню комунікацію.

Стабільність урядів і пов'язана з ними політична воля на вищому рівні є ключовим фактором для успішної реалізації адміністративної реформи, особливо для України, яка не мала можливості створити модернізовану структуру багато років тому. Політична зацікавленість, підтримка та наступність, безумовно, сприятимуть і можуть забезпечити масштабну адміністративну реформу (принаймні три або більше років). Наприклад, більшість у парламенті може мати вирішальне значення, оскільки суперництво між міністерствами (гра з політичною силою) часто гальмує або змінює зусилля з реформування. Це також включає прагнення до наполегливості та прихильності зовнішніх факторів, тобто поєднання стимулів і санкцій конкретних програм адміністративної реформи. У цьому ж контексті успіх адміністративної реформи залежить від того, наскільки політико-управлінська еліта має бажання реалізовувати адміністративну реформу. Досвід показує, що дрібні та поступові реформи працюють краще. Нарешті, дуже важлива довіра до політико-управлінської еліти. В Україні спостерігається відсутність довіри до політико-управлінської еліти, оскільки реформи стають інструментами політичної владної гри між різними партіями. Необхідно деполітизувати механізми адміністративної реформи й створити автономію реформаторам. Ефективна комунікація (багато разів реформи зазнавали невдачі через

відсутність цієї компетенції) та лідерство політико-управлінської еліти, а також залучення опонентів (краще інтегрувати опозицію) і деполітизація державних службовців є обов'язковими в реалізації адміністративної реформи.

Зв'язок із різноманітним набором внутрішніх і зовнішніх зацікавлених сторін також є важливим для реалізації адміністративної реформи в Україні. Це також створює легітимність процесу змін і посилює підтримку зацікавлених сторін, дозволяючи їм обмірковувати проблему, не представляючи заздалегідь непродуманих рішень.

Процес проектування адміністративної реформи політико-управлінською елітою повинен визначати основні елементи запропонованого рішення, а також дії, необхідні для отримання бажаного результату. Проектування адміністративної реформи також потрібно протестувати, щоб отримати додаткові докази проблеми, яку потрібно вирішити, й ефектів вирішення, щоб у кінцевому підсумку покращити запропоноване рішення.

Керівництво політико-управлінською елітою реалізацією адміністративної реформи є формою гнучкого лідерства або лідерства, що перетворює, керує та контролює реалізацію адміністративної реформи й адаптує, калібрує рішення у світлі несподіваних подій, нової інформації на етапі впровадження. Це вимагає рівномірного розподілу ресурсів між етапами проектування та впровадження адміністративної реформи. Крім того, усвідомлення того, що швидких рішень не буває, є ключем до успішності адміністративної реформи.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження розвитку політико-управлінської еліти в умовах в умовах адміністративної реформи в Україні дає змогу зробити низку висновків.

1. Політико-управлінська еліта – це протоелітна група глибинної держави, що концентрує та використовує ресурси й можливості держави та суспільства для задоволення власних потреб, будує відносини на патрон-клієнтських засадах, для неї характерні популізм, дисфункціональність.

2. Громадськість є одним із головних індикаторів ефективності чинної політико-управлінської еліти, оскільки демократична форма управління передбачає участь громадянського суспільства в управлінні держсправами. Основним завдання громадськості в такому разі є демонстрація панівній еліті обмеженості її можливостей і ресурсів та здійснення корегувального впливу при виробленні й прийнятті рішень елітою, а для цього потрібен стійкий механізм взаємодії цих двох інститутів, встановлення надійної стійкої комунікації між ними, коли еліта буде обізнана щодо інтересів, запитів, думки, настрою та самопочуття громадськості, що дасть їй змогу виробляти адекватні політичні дії й приймати ефективні політичні рішення. У протилежному разі еліта віддаляється від громадськості, що породжує недовіру останньої до ефективності політико-управлінської діяльності еліти.

3. Легітимність еліти як політико-управлінського інституту потрібно розглядати не лише в розрізі визнання суспільством законності системи формування політико-управлінської влади, а й з огляду на правомірність її діяльності та прийнятих нею рішень, оскільки легітимність визначає динаміку всієї політико-управлінської системи. Відсутність довіри населення до еліти вказує на переважання неформальних інститутів та зв'язків у системі функціонування еліти та її формування.

4. Виділено етапи елітотворення, які визначили суттєві характеристики політико-управлінської еліти. Перший етап – період Київського та Галицько-Волинського князівств з їх подальшим включенням до складу сусідніх держав (приблизно X–XVI ст.). Для цього етапу були характерні примат інтересів вузько спрямованої політико-управлінської еліти над державницькими позиціями (відсутність консенсусності), мімікрія вітчизняної політико-управлінської еліти під потреби інших держав.

Другий етап включає державницьке утворення, сформоване після національно-визвольної війни Б. Хмельницьким (XVII–XVIII ст.). На цьому етапі пасіонарність козацтва визначила розвиток політико-управлінської еліти та Української держави взагалі. Були закладені такі характеристики політико-управлінської еліти: конформізм, міцний зв'язок з локальною спільнотою, малі соціальні групи (сім'ї, церкви), ініціативність, волелюбність, індивідуальна свобода, соціальна справедливість, анархійність, підозра та недовіра до державницьких інституцій.

Третій етап – імперіалістичний/постімперіалістичний період – приєднання українських земель до Російської та Австро-Угорської імперій. Він супроводжувався жорстким нав'язуванням іноземними імперіями цінностей, норм, спробою сформуванню власний державний проєкт після краху обох імперій (кінець XVIII ст. – 20 р. XX ст.). Різноспрямований розвиток історичних земель України разом з містечковим менталітетом українців сприяв суттєвій фрагментації сучасного державного управління: усі стратегіями української політико-управлінської еліти можна звести до двох – «це мій край» та «моя хата скраю».

Четвертий етап – утвердження на українських землях радянської влади, що призвело до формування політико-управлінського прошарку з марксистсько-ленінською ідеологією. Відтворення самої номенклатурної еліти здійснювалося через монополізацію влади партійним апаратом. Модель радянського державного управління відповідає нефеодальній системі державного управління. Українська еліта як правонаступник радянської

політико-управлінської номенклатури набула таких рис: внутрішня замкненість та фактична відсутність ефективних, «робочих» соціальних ліфтів.

Український політико-управлінський клас відтворює типові українські соціальні риси, унаслідок внутрішньої замкненості формується власна внутрішньоелітарна етика. Бурхливий перебіг соціально-історичних процесів у межах територій, які входять до сучасної України, створив соціальний простір, у межах якого політична еліта відтворює не далекосяжні стратегії розвитку, програми та проекти, а власні політичні та бізнес-активи, формуючи добробут у межах свого «клану».

5. Відкритість і прозорість означають оприлюднення інформації про державну діяльність у різних сферах, особливо держфінансів. Фінансова прозорість є важливим інструментом ефективного управління державними фінансами, оскільки без достатньої інформації, доступної суспільству, державні цілі в будь-якій сфері не можуть бути адекватно узгоджені із суспільними потребами. Прозорість особливо важлива для країн з перехідною економікою, які не мають давніх традицій управління державним сектором. Низька прозорість може призвести до відсутності громадського контролю над призначеними чиновниками та обраними посадовими особами – політиками, до нецільового використання державних доходів; також може мати місце неефективне витрачання грошей. Тому досягнення достатнього рівня прозорості є однією з найважливіших цілей для держав, які реформують своє державне управління відповідно до сучасних стандартів управління.

6. Умови успішної децентралізації як складової адміністративно-територіальної реформи мають полягати в такому:

- західні уряди, міжнародні організації та приватні донори повинні підтримувати другу фазу децентралізації України так само рішуче, як і першу;
- Україні потрібно відокремити конституційні зміни, необхідні для децентралізації, від вимог і виконання Мінських угод, а також прийняти

необхідні конституційні та інші правові зміни, щоб якнайшвидше перейти до реформ;

- Верховна Рада має надати пріоритет ухваленню вищезгаданих законопроектів № 8051 та 9441 та визначити майбутні функції самоврядування на обласному й районному рівнях, щоб уникнути хаосу в територіально-адміністративній структурі України;

- політики в центральному уряді мають найближчим часом вирішити, чи завершити об'єднання громад та районів до місцевих виборів найближчим часом. Якщо рішення буде прийнято, то всі необхідні закони, укази, постанови та розпорядження мають бути прийняті та впроваджені швидко;

- хоча мимовільне об'єднання в кінцевому підсумку може бути неминучим для забезпечення завершення децентралізації, місцеві громади повинні бути максимально залучені до планування та проведення процесу адміністративного об'єднання;

- Центральна виборча комісія має якнайшвидше реагувати на звернення щодо реорганізації органів управління шляхом проведення позачергових місцевих виборів. Варто уникати прецеденту 2018–2019 рр., коли об'єднані територіальні громади залишилися в очікуванні шести місяців на проведення виборів;

- державних чиновників «старих районів», які не можуть бути перепризначені в адміністрацію збільшеного району, доцільно заохочувати та підтримувати в пошуку нової роботи в об'єднаних територіальних громадах та інших органах місцевого самоврядування;

- повноваження та відповідальність запропонованих регіональних префектів мають бути чітко визначені. Якщо б остаточна система центрального державного нагляду за місцевим самоврядуванням не була встановлена, вона не повинна мати позасудових повноважень для безпосереднього втручання в муніципальні справи, а натомість має виконувати дорадчу функцію для об'єднаних територіальних громад;

- необхідно сформулювати та прийняти спеціальний закон, який регулюватиме обмеження, зміну й скасування правових актів об'єднаних територіальних громад адміністративними судами;

- наразі інвестиції в інфраструктуру мають бути зосереджені на вдосконаленні національної транспортної системи як важливої передумови для швидшого розвитку країни;

- для посилення участі громадян у формуванні політичного порядку денного та прийнятті рішень на регіональному й верхньому субрегіональному рівнях громадським радам варто надати доступ до виконавчих комітетів обласних та районних рад одразу після створення цих органів.

7. Для України можливим є використання кейсу вищої державної служби Естонії для ефективної реалізації адміністративно-територіальної реформи та в цілому оптимізації державного управління. Саме зараз українською важливою метою для України є забезпечення державного управління професійною елітою та формування прошарку компетентних фахівців, віddаних і надійних державних службовців, які разом сприятимуть досягненню стратегічних цілей уряду та є аполітизованими. Для цього необхідною умовою є визначення для вищої державної служби цілей, компетентностей, прозорого механізму фінансування.

8. Для послаблення потенційних ризиків запровадження адміністративно-територіальної реформи політико-управлінській еліті доцільно:

- створити систему моніторингу ефективності нового адміністративно-територіального управління, що дасть змогу з'ясувати основні помилки, допущені при визначенні меж окремих районів, і підготувати їх оновлений варіант з метою можливого коригування кордонів адміністративно-територіальних одиниць;

- удосконалити нормативно-правову базу щодо адміністративно-територіального устрою шляхом визначення в законодавстві основних принципів побудови адміністративно-територіального управління, категорій адміністративно-територіальних одиниць, порядку зміни їхнього статусу й

меж (включаючи використання процедур прямої демократії), категорій населених пунктів та оновлених критеріїв віднесення до них;

– посилити механізми запобігання порушенню принципу законності в діяльності органів місцевого самоврядування;

– розробити новий Закон України «Про місцеве самоврядування», у якому чітко прописати повноваження органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального управління;

– посилити участь громадськості у вирішенні питань щодо змін у територіальному устрої шляхом проведення місцевих референдумів.

9. З функціонального погляду, моніторинг є багатофункціональним інструментом, за допомогою якого можна провести: 1) діагностику, сутність якої полягає у вивченні та аналізі принципів, завдань, проблем та наслідків упровадження адміністративної реформи; 2) прагматизацію – пошук ефективних механізмів удосконалення процесу проведення адміністративної реформи політико-управлінською елітою шляхом вироблення практичних рекомендацій та пропозицій щодо вирішення відповідних проблем; 3) прогностику – надання прогнозів щодо шляхів забезпечення ефективності процесу адміністративної реформи політико-управлінською елітою шляхом вироблення практичних заходів та механізмів їх реалізації.

10. Існує певна складність у побудові кращих моделей управлінських процесів з реалізації політико-управлінською елітою реформи. Вони зумовлені великою мірою невизначеністю періодів у майбутньому, де буде реалізовуватись реформа. Фактор невизначеності таких періодів вимагає врахувати різні альтернативи діяльності з реалізації політико-управлінською елітою реформи, оскільки в такому разі необхідна оперативність у вживанні заходів із забезпечення стабільності та ефективності діяльності з реалізації елітою реформи.

Використання системи критеріїв ефективності засвідчує певну результативність заходів, спрямованих на підвищення ефективності в реалізації політико-управлінською елітою адміністративної реформи. Це

супроводжується як економічним, так і структурним ефектом. Однак на ефективність упровадження таких заходів великий вплив мають різні фактори внутрішнього й зовнішнього середовища, тому при практичній реалізації політико-управлінською елітою адміністративної реформи в Україні необхідно належну увагу приділити процесу підвищення її результативності. Регіональна специфіка в проведенні адміністративної реформи значною мірою пов'язана з диференціацією суб'єктів (політико-управлінської еліти) з політичних і соціально-економічних підстав. Це можливі варіанти реалізації політико-управлінською елітою заходів адміністративної реформи на основі різних співвідношень за параметрами станів політичного та економічного середовища й рівня реформування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янова Н. М. Національна еліта України: сучасні проблеми формування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Історія. Філософія. Політологія*. 2011. Вип. 3. С. 172–175.
2. Авер'янова Н. М. Сучасна українська еліта: перспективи розвитку. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Українознавство)*. 2011. № 15. С. 41–44.
3. Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір ставлення слухачів і працівників Національної академії у 2012 році : навч. матеріали для самост. підготовки / авт. кол.: Т. П. Крушельницька, Є. О. Ралдугін та ін. Київ : НАДУ, 2013. 60 с.
4. Аналітичний звіт «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України». URL: http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2020/11/2020Report_UKR_ukr_1.pdf (дата звернення: 12.02.2021).
5. Андрущенко В. П. Організоване суспільство. Проблема організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: досвід соціально-філософського аналізу. Київ : ТОВ «Атлант ЮЕмСі», 2005. 498 с.
6. Архипова Є. О. Мережеве урядування як модель публічного управління. *Сучасні проблеми управління: діалектика централізації та децентралізації*: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 10 грудня 2015 р.) / укл.: А. А. Мельниченко, І. В. Виселко. Київ : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2015. С. 87–88.
7. Ашин Г. Курс элитологии. Москва : Спортакадемпредс, 1999. 368 с.
8. Бадовский Д. В. Трансформация политической элиты в России – от «организации профессиональных революционеров» к «партии власти». *Полис*. 1994. № 6. С. 42–58.

9. Бакуменко В. Д. Держава як об'єкт управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 3. С. 8–16.
10. Белл Д. Социальные рамки информационного общества. *Новая технократическая волна на западе* / отв. ред. П. С. Гуревич. Москва : Прогресс, 1986. С. 330–342.
11. Берегельський А. Проблеми проведення реформ з оптимізації систем центральних органів виконавчої влади. 2014. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=341:opituvannya-kompaniji-gfk-ukraine-3&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 12.02.2021).
12. Біщук В. П. Еволюція трактування поняття еліта в історико-філософському контексті та можливість застосування класичних підходів елітаризму в сучасних українських умовах. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_11 (дата звернення: 12.02.2021).
13. Блау П. М. Различные точки зрения на социальную структуру и их общий знаменатель. *Американская социологическая мысль: Тексты*. Москва, 1994. С. 8–30.
14. Божко П. А. Моделі та концепції модернізації державного управління. *Вісник ХНУ ім. В. Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2019. Вип. 35. С. 28–36.
15. Большой энциклопедический словарь / гл. ред.: А. М. Прохоров. 2-е изд., перераб. и доп. Москва ; Санкт-Петербург : Большая Рос. Энцикл. : Норинт, 1997. 1456 с.
16. Бульдович П. Сутність та особливості неформальних інститутів в політиці. *EUROPEAN POLITICAL AND LAW DISCOURSE*. 2017. Vol. 4. Issue 2. С. 42–47.
17. Бурдые П. Социальное пространство и генезис классов. *Вопросы социологии*. 1992. № 1. С. 17–18.

18. Буржуазная социология на исходе XX века / отв. ред. В. Н. Иванов. Москва, 1986.
19. Васильева Л. Н. Синергетический подход в теории элит и его использование при анализе политической элиты (на примере постсоветской России). Москва : Изд-во Моск. гум. ун-та, 2005. 316 с.
20. Васильева Л. Н. Теория элит: синергетический подход. *Общественные науки и современность*. 2005. № 4. С. 75–85.
21. Вебер М. История хозяйства. Город. Москва : Канон-пресс-Ц : Кучково поле, 2001. 576 с.
22. Вебер М. Харизматичне панування. *Социс*. 1988. № 5. С. 27.
23. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
24. Верига В. За межами Батьківщини. *Збірник наукових статей і доповідей*. Львів : Ін-т українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 2002. 364 с.
25. Винниченко В. Відродження нації. Київ : Видавництво політичної літератури України, 1990 / Репринтне відтворення 1920 р. Ч. 1. 348 с.
26. Вишневський А., Кондик П. Чому і як треба реформувати Кабмін, і що заважає це робити? *Інформаційно-аналитический еженедельник «Зеркало недели»*. 2018. Вип. 4. URL: https://dt.ua/internal/chomu-i-yaktreba-reformuvati-kabmin-i-scho-zavazhayee-ce-robiti-268125_.html (дата звернення: 12.03.2021).
27. Восленский М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. Москва : Советская Россия, журнал «Октябрь», 1991. 624 с.
28. Гаман-Голутвина О. В. Определение основных понятий элитологии. *Политические исследования*. 2000. № 3. С. 97–103.
29. Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты России. URL: <http://gaman1.narod.ru/ww03b1.htm> (дата обращения: 12.03.2021).

30. Гаман-Голутвина О. В. Политическая элита – определение основных понятий. *Полис*. 2000. № 3. С. 100–103.
31. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2013. 160 с.
32. Геєць В. М. Державне управління в умовах світової кризи системного характеру: контекст змін. *Вісник державної служби України*. 2011. № 2. С. 30–43.
33. Гертнер С. Л. Культурные интересы современной российской региональной элиты: реальность, субстанциональность, транзитивность. URL: http://dibase.ru/article/04102010_gertnersl/4 (дата обращения: 12.03.2021).
34. Голяд І. Методологічні проблеми дослідження політичної еліти. *Magisterium*. 2002. Вип. 10. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/14007/Holiiard_Metodolohichni_problemy_doslidzhennia_politychnoi_elity.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 12.03.2021).
35. Голота В. Регіональні еліти: сутність, особливості формування, тенденції. *Схід*. 1996. № 4. С. 35–38.
36. Гончарук Н., Сурай І. Вища управлінська еліта на сучасному етапі державотворення. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 2. С. 5–10.
37. Гончарук Н. Т., Прудіус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 1–2. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bPQVGcPy4XIJ:https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/381/374/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua> (дата звернення: 12.03.2021).
38. Горелов А. А. Политология в вопросах и ответах : учеб. пособ. Москва : Эксмо, 2009. 256 с.
39. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгунова. Москва : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. 384 с.

40. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. Москва : АСТ: Транзиткнига ; Санкт-Петербург : Terra Fantastica, 2004. 602 с.
41. Дацків І. Тимчасовий уряд Росії й Українська Центральна Рада: протистояння і компроміси. *Емінак*. 2017. № 2 (2). С. 14–20.
42. Денисенко В., Привалов Ю., Пилипенко В. Елітні групи у фокусі соціологічного дослідження: морально-етичний аспект. *Вісник Львівського університету. Серія: філософсько-політологічні студії*. 2018. Вип. 16. С. 132–143. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlu_fps_2018_16_21 (дата звернення: 12.03.2021).
43. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка, Ю. П. Сурміна (кер. проекту) ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2012. 72 с.
44. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : Аналітична доповідь / авт.: Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : 2019. 115 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf> (дата звернення: 12.03.2021).
45. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? : Аналітична доповідь / авт. кол.: Жаліло Я. А., Макаров Г. В., Даниляк О. О., Руденко А. Ф., Романова В. В., Павленко І. А., Шевченко О. В. Київ, 2018. 21 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/PP-Decentralization-ready-474fa.pdf> (дата звернення: 12.03.2021).
46. Джилас М. Новый класс. Нью-Йорк, 1961. 248 с.
47. Донцов Д. Дух нашої давнини. Київ : МАУП, 2005. 568 с.
48. Донцов Д. Націоналізм. Лондон : Українська видавнича спілка, 1996. 363 с.

49. Дяченко Д. Антиелітарне українське середовище. URL: <https://analytics.hvylya.net/233292-antielitarne-ukrajinske-seredovishche> (дата звернення: 12.03.2021).

50. Еванс П., Раух Дж. Бюрократія и економічне зростання: міждержавний аналіз впливу «веберіанізації» державного апарату на економічне зростання. *Економічна соціологія*. 2006. Т. 7. № 1. С. 38–60.

51. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Видавничий центр «Академія», 2000. Т. 1. 864 с.

52. Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2013. 268 с.

53. Єгіозар'ян А. Особливості мережевого врядування у сфері публічної політики та управління. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2015. № 44. С. 118–124.

54. Ємельянова Г. І. Потенціал політичної еліти в Україні: особливості формування та впливу на сучасний політичний процес : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Міністерство освіти і науки України, Державний заклад «Південноукраїнський педагогічний університет імені К. Д. Ушинського», Одеса, 2018. 220 с.

55. Єрмолаєв В. М. Українська Центральна Рада – перший український парламент. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 25. С. 213–221.

56. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол.: Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ : НАДУ, 2010. 28 с.

57. Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки. Група «Реформа публічної адміністрації» Реанімаційного пакету реформ (2018). URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit_final.pdf (дата звернення: 12.03.2021).

58. Зоткін А. Інститут регіональної влади на прикладі Автономної Республіки Крим: циркуляція і рекрутація владних еліт. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2003. № 4. С. 175–184.

59. Ирхин Ю. В. Политология : в 2 ч. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. Ч. 2. Теория политической науки : учебник для академического бакалавриата 459 с. URL: https://studme.org/235787/politologiya/teorii_modifikatsii_politicheskoy_elity (дата обращения: 12.03.2021).

60. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білінської, О. М. Петров. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.

61. Капелюшний В., Коваль О. Національна еліта в українській революції 1917–1921 років: інтерпретації вітчизняних та зарубіжних дослідників. *Етнічна історія народів Європи*. 2009. Вип. 30. С. 23–26.

62. Карлова В. Національна еліта як суб'єкт державотворення: український досвід. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 98–106.

63. Киридон П. В. Номенклатура: термінологічні інтерпретації в історіографії. *Український історичний журнал*. 2012. № 1. С. 171–182.

64. Кобець Ю. В. Політичне життя через призму синергетичного підходу: концептуальні засади. *Прикарпатський вісник НТШ. Думка*. 2013. № 3 (23). С. 208–216.

65. Козак В. І. Модернізація державного управління в Україні на засадах сервісної моделі. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2 (18). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/5.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/5.pdf) (дата звернення: 12.03.2021).

66. Козловець М. Національна еліта як чинник державотворення: досвід минулого і реалії сьогодення. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2012. Вип. 2. С. 16–21.

67. Конфлікти в ОТГ: типи, причини, форми, наслідки. Асоціація сприяння самоорганізації населення. URL: <https://drive.google.com/file/d/>

10Q5dMSiQVurL02OvBHMawfzQksu7FLLg/view (дата звернення: 12.03.2021).

68. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 67.

69. Коржихина Т. П., Фигатнер Ю. Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия. *Вопросы истории*. 1993. № 7. С. 25.

70. Кочубей Л. О. Політична еліта та політичний клас: класичні зарубіжні концепції. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2009. Вип. 17. С. 96–107.

71. Кочубей Л. О. Сучасні політична еліта та політичний клас: визначення, моделі та особливості становлення / Л. О. Кочубей ; ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2018. Вип. 45. С. 37–54. URL: https://ipien.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/kochubei_suchasni.pdf (дата звернення: 12.02.2021).

72. Крыштановская О. Анатомия российской элиты. Москва : Захаров, 2005. 384 с.

73. Крюков О. І. Демократична модернізація системи влади в контексті діяльності політико-управлінської діяльності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 2. С. 8–17.

74. Крюков О. І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення : монографія / за наук. ред. Е. А. Афоніна. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 252 с.

75. Крюков О. І. Проблеми рекрутування, репродукції та циркуляції еліт. *Зб. наук. пр. НАДУ*. 2004. Вип. 2. С. 208–213.

76. Крюков О. І. Формування і зміни еліт в умовах демократизації системи влади. *Сучасне суспільство*. 2014. Вип. 1. С. 72–81.

77. Кузьменко Ю. В. Номенклатура – привілейований клас українського радянського суспільства (друга половина 80-х – початок

90-х рр. XX ст.). *Література та культура Полісся*. 2009. Вип. 51. С. 166–181.

78. Купрійчук В. М. Гуманітарна політика українських урядів у добу національної революції (1917–1920 рр.) : монографія. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2014. 378 с.

79. Купряшин Р. Л. Основи державного та муніципального управління 2017. URL: https://stud.com.ua/80928/pravo/upravlinnya_uryadu (дата звернення: 12.03.2021).

80. Кухта Б., Теплоухова Н. Політичні еліти і лідерство. Львів, 1995. 199 с.

81. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2019а. Тенденції роботи ВРУ 9-го скликання: Що показав перший квартал? URL: <https://parlament.org.ua/2019/11/27/tendentsiyi-roboty-vru-9-sklykannya-shho-pokazav-pershyj-kvartal/> (дата звернення: 12.03.2021).

82. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2019б. Тіньовий звіт. Громадська оцінка реформи державного управління. Київ : Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://www.civic-synergy.org.ua/analytics/tinovyj-zvit-shadow-report-gromadska-otsinka-reformy-derzhavnogo-upravlinnya/> (дата звернення: 12.03.2021).

83. Левченко А. В. Козацька еліта як структуроутворюючий елемент українського державотворення. *Гілея: науковий вісник*. 2020. Вип. 159 (3). С. 51–58.

84. Липинський В. Листи до братів – хліборобів. Відень, 1926. 580 с.

85. Липинський В. Листи до братів-хліборобів: Про ідею і організацію українського монархізму. Писані 1919–1926. Нью-Йорк : Видавнича Корпорація «Булава», 1954. 470 с.

86. Манхейм К. Избранное: Социология культуры / пер. Л. Ф. Вольфсон, А. В. Дранов ; Академия исследований культуры. Москва ; Санкт-Петербург : Университетская книга, 2000. 501 с.

87. Манько М. О. Національна еліта Катеринославщини у державотворчих процесах періоду початкових етапів Української революції (березень 1917 – квітень 1918 рр.). *Придніпров'я: історико-краєзнавчі дослідження*. 2015. Вип. 13. С. 114–121.

88. Манько М. О. Українська регіональна еліта Катеринославщини періоду національно-визвольних змагань 1917–1921 рр. за даними мемуаристики. *Придніпров'я: історико-краєзнавчі дослідження*. 2014. Вип. 12. С. 101–108.

89. Маркс К. К критике гегелевской философии права. *Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения в 50 т.* 2-е изд. Москва : Гос. изд-во полит. лит-ры, 1954. Т. 1. С. 219–368.

90. Мельничук І. А. Козацька старшина як нова політична еліта українського народу: причини державотворчого успіху (кінець XVI – перша половина XVII ст.). *Гуржіївські історичні читання*. 2014. Вип. 7. С. 205–208.

91. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях. *Полис*. 2002. № 1. С. 510.

92. Миллс Ч. Р. Властвующая элита / пер. с англ. Москва : Иностранная литература, 1959. С. 31.

93. Михайльова К. Г. Інтелектуальна еліта сучасного суспільства: особливості формування та діяльнісний потенціал : автореф. дис. ... д-ра соціології : 22.00.01. Харків, 2008. 32 с.

94. Мороз В. Центральна Рада: від II Українського військового з'їзду до більшовицького перевороту. *Ратуша*. 1992. 12 червня.

95. Моска Г. Правящий класс. *Социс*. 1994. № 10. С. 187–197.

96. Мультимедійний підручник «Політологія» Національної академії внутрішніх справ. Тематичний словник. URL: [https://arm.naiu.kiev.ua/books/politolog\(2018-11-14\)/inf/slovnyk.html](https://arm.naiu.kiev.ua/books/politolog(2018-11-14)/inf/slovnyk.html) (дата звернення: 12.03.2021).

97. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт : пер. с англ. Москва : Весь Мир, 2003. 495 с. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/ru/273151468024>

664202/pdf/275820RUSSIAN0517777102751901PUBLIC1.pdf (дата обращения: 12.03.2021).

98. Нарта М. Теория элит и политика. К критике элитаризма / пер. с чеш. Москва, 1978. С. 13–67.

99. Науменко О. М. Механізми інкорпорації політичних еліт у електоральному циклі 2019 року в Україні. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2019. Вип. 2 (98). С. 176–188.

100. Науменко Р. А. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка. Київ : НАДУ, 2010. 43 с.

101. Наумкіна С., Козловська Л. Українська політична еліта доби визвольних змагань (1917–1920 роки). *Політичний менеджмент*. 2004. № 4. С. 136–145.

102. Нижник Н. Р. Мосов С. П. Державне управління в Україні: функція координування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 111–116.

103. Нижник Н. Р. Проблеми сучасної державно-управлінської еліти України. *Актуальні проблеми реформування державного управління* : матер. щоріч. наук.-практ. конференції наук.-педаг. персоналу, слухачів, аспірантів, докторатів Академії, 29 травня 1997 року / за ред. В. Князєва. Київ : Вид-во УАДУ, 1997. 312 с.

104. Норт Д. Институты институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. Москва : Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

105. Оболонский А. В. Кризис бюрократического государства. Реформы гос. службы: интернациональный опыт и русские реалии. Москва : Фонд «Либеральная Миссия», 2011.

106. Олещенко Є. В. Політичні еліти: особливості формування у період незалежності України. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. № 3. С. 175–182.

107. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс. *Вопросы философии*. 1989. № 3. С. 120–145.
108. Ортега-і-Гассет Х. Бунт мас / пер. В. Бурггардта. Нью-Йорк : ООЧСУ, 1965. 158 с. URL: <http://diasporiana.org.ua/politologiya/1950-ortega-i-gasset-h-buntmas/> (дата звернення: 16.01.2021).
109. Боровик В. С., Кретов Б. И. Основы социологии и политологии. Москва : Юрайт, 2014. 447 с. URL: https://stud.com.ua/76883/sotsiologiya/teoriyi_elit (дата звернення: 16.01.2021).
110. Остапенко М. А. Теорія політичного плюралізму: від Р. Даля до сьогодні. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. 2012. Вип. 9. С. 1–8.
111. Остафійчук В. Ф. Історія України: сучасне бачення. Київ : Знання-Прес, 2002. 249 с.
112. Палазова Т. М. Елітрана демократія. *Політікус*. 2016. Вип. 1. С. 118–121.
113. Парето В. Компендиум по общей социологии / пер. с итал. А. Зотова ; науч. ред., предисл. к рус. изд., указ. имен М. Ковалёвой ; науч. консульт. Н. Макашёва. Москва : ГУ ВШЭ, 2008. 511 с.
114. Пархоменко В. Українська Центральна Рада на шляху до автономії (квітень-червень 1917 р.): оцінка в мемуарній літературі. *Наукові записки [Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]*. Серія: Історичні науки. 2012. Вип. 15. С. 227–235.
115. Пахарев А. Д. Політичні інститути і процеси в сучасній Україні : навч. посіб. Київ : Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. 182 с.
116. Пилипенко В., Захарова Н. Регіональна еліта пострадянської України. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президенті України. Одеський філіал. Одеса : АстроПринт, 1999. Вип. II. С. 65–71.

117. Пиріг Р. Правляча еліта Української гетьманської держави: вищі урядовці (жовтень – грудень 1918 року). *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років*. 2013. Вип. 9. С. 34–47.

118. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка]. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 396 с. URL: http://www.center.gov.ua/attachments/article/81/servisna_derghava.pdf (дата звернення: 12.02.2021).

119. Політологія : навч.-метод. посіб. (у схемах і таблицях) / за наук. ред. проф. В. С. Бліхара. Львів : ПП «Арал», 2018. 540 с.

120. Попазогло В. С. Неоінституціоналізм як методологія аналізу неформальних інститутів політики. *Прикарпатський вісник НТШ. Думка*. 2017. № 5–6 (41–42). С. 98–104.

121. Пословський І. Політична еліта сучасної України. UR:<http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/34824/1/172.pdf> (дата звернення: 12.02.2021).

122. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

123. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91.

124. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 80.

125. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 45.

126. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 34.

127. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 14.

128. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 63.

129. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель від 31.03.2016 № 4355. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення: 12.02.2021).

130. Равлик І. О. Парламентські вибори як механізм мобільності політичної еліти України : дис... канд. політ. наук. : 23.00.02. Чернівці, 2012. 245 с.

131. Радченко А. П. Концептуалізація поняття політико-управлінська еліта в умовах трансформації системи державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1443> (дата звернення: 12.02.2021).

132. Радченко А. П. Методологія дослідження політико-управлінської еліти: державно-управлінські аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1652> (дата звернення: 12.02.2021).

133. Рейтинг стран мира по индексу качества плит / Гуманитарный портал: Исследования. *Центр гуманитарных технологий*, 2006–2021

(последняя редакция: 13.11.2021). URL: <https://gtmarket.ru/ratings/elite-quality-index> (дата обращения: 12.02.2021).

134. Розумовский М. Украинская элита на фоне национализации. Москва : Мысль ; Киев : Лыбидь, 2001. 288 с.

135. Росенко М. І. Щодо питання дослідження феномена політичної еліти: теоретико-методологічні засади, основні риси та класифікація. *Економіка і держава*. 2010. № 10. С. 139–143.

136. Рудич Ф. М. Правляча еліта: її місце і роль в утвердженні української держави. *Політичний менеджмент*. 2008. № 2. С. 3–13.

137. Сартори Дж. Вертикальная демократия. *Полис*. 1993. № 2. С. 80–89.

138. Сахань О. В., Мельник І. Л. Політична еліта України: сучасний стан та перспективи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 2. С. 275–282.

139. Семківа О. І. Політологія : підручник. Львів : Світ, 1994. 592 с.

140. Сидорчук О. Реформа децентралізації в Україні: перспективи і загрози. *Інформаційно-аналітичне видання «Аналітичні записки»*. 2015. URL: http://dif.org.ua/uploads/pdf/1453382324_3870.pdf (дата звернення: 12.02.2021).

141. Солій В. А., Степанков В. С. Українська державна ідея XVII–XVIII століть: проблеми формування, еволюції, реалізації. Київ : Альтернативи, 1997. С. 367.

142. Соловьёв А. И. Политология: политическая теория, политические технологии. Москва : Аспект Пресс, 2000. 559 с.

143. Сорока С. Реформа державної служби. Чи справді зарплати вирішують усе? *Коаліція провідних громадських організацій та експертів України, які об'єдналися, щоби просувати та імплементувати реформи*. 2018. URL: <https://rpr.org.ua/news/reforma-derzhsluzhby-chy-spravdi-zarplaty-vyrishuyut-vse/> (дата звернення: 12.02.2021).

144. Сподін Л. А., Генсіцький Ю. Д. Діалектика свободи у філософії Е. Фрома. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2012. № 9/2. Вип. 22 (2). С. 128–132.
145. Стойко О. М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Логос, 2016. 416 с.
146. Стрижак О. О. Дохотомія формальних та неформальних інститутів. *Мукачівський державний університет*. 2016. Вип. 5. С. 19–25.
147. Сурмін Ю. П. Проблеми та ризики державно-управлінських реформ. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 119–126.
148. Сучасні підходи та напрями розвитку публічного управління та адміністрування: конспект лекцій для студ. Другого(магістерського) рівня вищої освіти ден. та заоч. форми навч. спец. 281 Публічне управління та адміністрування / В. Д. Бакуменко, О. О. Красноручський, О. В. Смігунова, О. В. Дудник, С. І. Міненко ; Харків. нац. техн. ун-т сіл. госп-ва ім. П. Василенка. Харків : [б. в.], 2021. 117 с.
149. Сысоев В. Сокровенные тайны коммунистической номенклатуры. *Звезда*. 1992. № 9. С. 158.
150. Теоретичні основи забезпечення якості прийняття управлінських рішень в умовах європейської інтеграції : монографія / М. М. Новікова, Н. О. Кондратенко, М. В. Боровик та ін. ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : Друкарня Мадрид, 2020. 335 с.
151. Терещенко Ю. Українська аристократична еліта і родина Скоропадських. *Вісник Київського національного лінгвістичного університету. Сер.: Історія, економіка, філософія*. 2014. Вип. 19. С. 3–37.
152. Тертичка В. В. Стратегічне управління : підручник. Київ : К.І.С., 2017. 932 с.
153. Ткач Т. П. Якісні характеристики еліти як умова реалізації елітарної демократії. *Вісник Академії адвокатури України*. 2011. Число 3.

С. 27–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2011_3_4 (дата звернення: 12.02.2021).

154. Ткаченко А. В. Сутність та види політичних мереж у контексті політичної взаємодії. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер.: Політологія*. 2012. Т. 178. Вип. 166. С. 91–95.

155. Трощинський В. П., Ситник П. К., Купрійчук В. М. Історичні передумови й джерела формування державних підходів до розвитку гуманітарної сфери в Україні та спроба їх практичної реалізації в добу національно-визвольної боротьби 1917–1920 рр. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2016. № 2. С. 105–113.

156. Формування й оновлення політико-управлінської еліти всучасній Україні : зб. наук. пр. / за заг. ред. М. І. Пірен. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 204 с.

157. Фромм Э. Бегство от свободы. Москва : Директ-Медиа, 2008. 442 с. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=39248> (дата обращения: 12.02.2021).

158. Хаджирадева С. К., Ніколаєв В. О. Сучасні підходи до навчання управлінців публічної сфери *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. Сер.: Державне управління*. 2014. Т. 15. Вип. 291. С. 251–262.

159. Хелмке Г., Левитски С. Неформальные институты и сравнительная политика: основные направления исследований. *Прогнозис*. 2007. № 2. С. 188–211.

160. Хлистун І. Сутність поняття «національна еліта» та її формування за часів Княжої доби. *Психолого-педагогічні проблеми сільської школи*. 2008. Вип. 26. С. 174–178.

161. Ходакіська Л. П. Сутність та особливості концепцій демократичного елітизму : автореф. дис. ... канд.. політ. наук : 23.00.01 / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. 2001. URL:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9f1jvrFjIcEJ:irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DARD%26P21DBN%3DARD%26Z21ID%3D%26Image_file_name%3DDOC/2001/01hlpkde.zip%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1+&cd=3&hl=ru&ct=clnk&gl=ua (дата звернення: 12.02.2021).

162. Хорішко Л. С. Інституціоналізація еліти в процесах модернізації політичної системи України : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Запорізький нац. ун-т Мін-ва освіти і науки України ; Львівський нац. ун-т ім. І. Франка ; Мін-во освіти і науки України, 2019. 459 с.

163. Чикаленко Є. Щоденник. Київ, 2004. Т. 2. 1918–1919. 464 с.

164. Шахов В. Усвідомлення управлінською елітою політико-владних відносин. *Формування й оновлення політико-управлінської еліти в Україні : зб. наук. праць* / за заг. ред. М. І. Пірен. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. С. 48–57.

165. Шевченко Т. В. Сутнісні характеристики та ознаки неформальної політики. *Матеріум*. 2016. Вип. 64. С. 14–19.

166. Шекунова Т. В. Элита: возможности дискурса. URL: <http://madi.km.ua/page185.html> (дата обращения: 12.02.2021).

167. Andrews R., Downe J., Guarneros-Meza V. Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives / COCOPS Work Package 3. Country Report UK. May 2013. P. 40–42. URL: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/UK_WP3-Country-Report.pdf (request date: 12.02.2021).

168. Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*. 1990. Vol. 3. № 2. P. 115–137.

169. Beblavy M. Understanding the waves of agencification and the governance problems they have raised in Central and Eastern European Countries. *OECD Journal on Budgeting*. 2001. № 2 (1). P. 121–139.

170. Demmke C., Moilanen T. Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, Maastricht : EIPA, 2010.

171. Gajduschek G., Linder V. Civil Service System in Hungary. *Patyi A., Rixer Á. Hungarian public administration and administrative law*. Passau, 2014.
172. Halligan J. Leadership and the senior civil service from a comparative perspective. *Handbook of Public Administration* / Peters B. G., Pierre J (eds). London : Sage, 2012. P. 115–129.
173. Keller S. Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society. New York : Random House, 1963. 354 p.
174. Kettl D. F. The Politics of the Administrative Process. Washington, D.C. : SAGE, 2012. P. 220–221.
175. Koprić I. One Candle, Two Candles ... Is There the Third One? Croatian Public Administration Reform before and after the EU Accession. *NISPAcee Journal of Public Administration and Public Policy*. 2018. № 9 (1). P. 41–61. URL: <https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/11/1/article-p41.xml> (request date: 12.02.2021).
176. Kuperus H., Rode A. Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States, Maastricht : EIPA, 2008.
177. Lane J.-E. Comparative Politics: The Principal-Agent Perspective. Milton Park, Abingdon, Oxon. New York : Routledge, 2007.
178. Lasswell. *Elite Recruitment in Democratic Politics: Comparative Studies Across Nations* / ed. by H. Eulau and M. M. Gsudnowski. New York : Sage. 1976.
179. Meisel J. H. The Myth of the Ruling Class. Ann Arbor : University Michigan Press, 1958. 432 p.
180. Meyer-Sahling J. H., Veen T. Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicization in Central and Eastern Europe. *East European Politics*. 2012. № 28. Vol. 1, P. 4–22.
181. Michels R. Die oligarchischen Tendenzen der Gesellschaft. Ein Beitrag zur a Problem der Demokratie. *Archiv für Sozial wissenschaft und Sozial politik*. 1908. № 27.

182. Nakrošis, Vitalis. 2018. «The Agendas of Public Administration Reforms in Lithuania: Windows of Opportunity in the Period 2004 – 2017.» *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. № 11(1). P. 91–114. URL: https://www.researchgate.net/publication/326484208_The_Agendas_of_Public_Administration_Reforms_in_Lithuania_Windows_of_Opportunity_in_the_Period_2004_-_2017 (request date: 12.02.2021).

183. Nunberg B. *The State after Communism*, Washington D.C., World Bank, Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2011). «The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession», *Governance*. 1999. № 24(2).

184. Olsen J. P. *Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford : Oxford University Press, 2010.

185. Pareto V. *The Mind and Society*. New Yon : *Dover Publications*, Inc. 1963. Vol. 3. P. 1431.

186. Peters B. G. *The Pitfalls of Performance: The Unintended Consequences of Reform*. *International Conference on Government Performance Management*. Taiwan : National Chengchi University, 2007. P. 17–32. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.609.1992&rep=rep1&type=pdf> (request date: 12.02.2021).

187. Peters B. G. *The Politics of Bureaucracy*. 6th ed. London ; New York : Routledge, 2010.

188. Randma-Liiv T., Uudelepp A., Sarapuu K. From Network to Hierarchy: the Evolution of the Estonian Senior Civil Service Development System. *International Review of Administrative Sciences*. 2015.

189. Riabczuk M. The judicial authority and rule. *Nowa Europa Wschodnia*. 2009. Vol. 6 (VIII). P. 49–53.

190. Robert Bierstedt. C. Wright Mills: The Power Elite. *Political Science Quarterly*. 1956. Vol. 71. Iss. 4. P. 516–523.

191. SIGMA. 1999. «European Principles of Public Administration» SIGMA Papers 27. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60zwd7h->

en.pdf?expires=1584727942&id=id&accname=guest&checksum=119CB69F6D57924C49272DE15BB34115 (request date: 12.02.2021).

192. SIGMA. 2016. «Principles of Public Administration: A Framework for ENP countries», URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-european-neighbourhood-policy.htm> (request date: 12.02.2021).

193. SIGMA. 2018. «Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration. Ukraine June 2018» URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf> (request date: 12.02.2021).

194. Špaček D. Public Administration Reform in Czechia after 2000 – Ambitious Strategies and Modest Results? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2018. № 11 (1). P. 155–182. URL: <https://www.sciendo.com/article/10.2478/nispa-2018-0007> (request date: 12.02.2021).

195. Staroňová K., Gajduschek G. Civil Service Reform in Slovakia and Hungary: The Road to Professionalisation? *Neuhold Christine, Vanhoonacker, Sophie, Verhey, Luc* (szerk.) «Civil Servants and Politics. A delicate Balance», *Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan*. 2012. P. 123–151.

196. Staroňová K., Staňová Ľ. The Role of central structures for coordination, management and control of the civil service: the case of Slovakia. *Regionalization and Inter-regional Cooperation : The 21st NISPAcee Annual Conference*, 2013.

197. Staroňová K. Innovative Elements in Civil Service Reform in Slovakia: a way to attract and retain young professionals? *Current Trends in the Public Sector Research*. Brno : Masaryk University, 2013. P. 200–212. URL: http://is.muni.cz/repo/1094350/Sbornik_full_final_2013_A5.pdf (request date: 12.02.2021).

198. Suray I. G. Between Politics and Public Service (State Secretary of the Ministry in Ukraine). *Public Management*. 2017. № 1 (6). P. 171–177.

199. The Tools of Government: A Guide to the New Governance / ed. by L. M. Salamon. New York : Oxford University Press, 2002.
200. Transparency International the global coalition against corruption 2020.
URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl> (request date: 12.02.2021).
201. World Bank Group. 2019. Worldwide Governance Indicators. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/221591570465241330/pdf/The-World-Bank-Annual-Report-2019-Ending-Poverty-Investing-in-Opportunity.pdf> (request date: 12.02.2021).
202. World Economic Forum. 2018. Global Competitiveness Report 2018.
URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf> (request date: 12.02.2021).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПРАЦЬ ЗДОБУВАЧА

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Радченко А. П. Концептуалізація поняття політико-управлінська еліта в умовах трансформації системи державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1443> (дата звернення: 10.01.2019).
2. Радченко А. П. Методологія дослідження політико-управлінської еліти: державно-управлінські аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1652> (дата звернення: 16.12.2019).
3. Радченко А. П. Реформування державного управління в Україні: основні проблеми та стратегії. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2021. № 2. С. 221–226.
4. Радченко А. П. Адміністративно-територіальний поділ: управлінсько-історичний аналіз (на прикладі країн Європи). *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 1 (37). Vol. 2. С. 297–303.
5. Радченко А. П. Радченко А.П. Реформування державного управління: закордонний досвід. *Актуальні питання у сфері державного управління*. 2021. Вип.21. С. 137-143.
6. Radchenko A., Petrova M., Koval V., Teravicharova M., Zerkal A., Bondarchuk N. The interaction between the human resources motivation and the commitment to the organization. *Journal of Security and Sustainability*. 2020. Vol. 9 (March). № 3. P. 897–907. (Scopus)

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

7. Радченко А. П. Адміністративна реформа в Україні як конструкт адміністративної політики. *Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 25–26 грудня 2020 р. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2020. С. 165–167.

8. Радченко А. П. Основні передумови формування державно-управлінських кадрів (політико-управлінської еліти) в Україні. *Наука і вища освіта* : тези доповідей XXIX Міжнар. наук. конф. студентів і молодих учених, м. Запоріжжя, 11 листопада 2020 р. Класичний приватний університет. Запоріжжя : КПУ, 2020. С. 178–179.

9. Радченко А. П. Функції політико-управлінської еліти та інклюзивний розвиток регіону. *Наука і вища освіта* : тези доповідей XXVIII Міжнар. наук. конф. студентів і молодих учених, м. Запоріжжя, 13 листопада 2019 р. Класичний приватний університет. Запоріжжя : КПУ, 2019. С. 149–150.

ДОВІДКИ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ



ЗАПОРІЗЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ДЕПАРТАМЕНТ ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ

пр. Соборний, 164, м. Запоріжжя, 69107, тел. 224 60 81
E-mail: dzd@zoda.gov.ua Код ЄДРПОУ 43847544

09.03.2021 № 293/01

На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності
281 «Публічне управління та адміністрування»

Радченко Андрія Петровича

на тему: «Розвиток політико-управлінської еліти в умовах адміністративної
реформи в Україні»

Протягом 2020-2021 рр. в роботу Департаменту захисту довкілля
Запорізької обласної державної адміністрації було впроваджено систему
критеріїв ефективності, що дало можливість оцінити результативність
впровадження заходів Департаменту.

Впровадження механізму моніторингу результативності заходів
Департаменту дало змогу отримати зворотній коригуючий зв'язок, та було
застосовано під час реформування та модернізації діяльності Департаменту.

В роботі Департаменту було використана пропозиція, щодо введення
стандартів якості та механізму бюджетного завдання. Отримані в результаті
дослідження науково-практичні результати будуть впровадженні в діяльність
Департаменту захисту довкілля Запорізької обласної державної адміністрації

В.о. директора Департаменту
захисту довкілля Запорізької
обласної державної адміністрації



Сергій КАРПІЙ



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЗАПОРІЗЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

(НУ «Запорізька політехніка») вул. Жуковського, 64, м. Запоріжжя 69063
 тел. (061) 764 25 06, факс (061) 764 21 41 e-mail: rector@zp.edu.ua
 код ЄДРПОУ 02070849

23.06.2021 № 113 - 30/1 На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
 Радченка А.П. за темою: «Розвиток політико-управлінської еліти в умовах
 адміністративної реформи в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора
 філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування

Надана аспіранту кафедри публічного управління та землеустрою
 Класичного приватного університету (м. Запоріжжя) Радченку Андрію Петровичу,
 в тому, що результати його дисертаційного дослідження були використані під час
 вдосконалення навчально-методичного забезпечення, освітніх програм, що
 реалізуються в Національному Університеті «Запорізька політехніка», а саме:

- до робочої програми дисципліни «Державне та регіональне управління»
 освітньо – професійної програми «Публічне управління та адміністрування»,
 спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування», додано тему:
 «Соціальний моніторинг, як інструмент оцінки ризиків публічного управління.
 Вирішення цієї проблем, значною мірою залежить від соціально-економічної
 стабільності в Україні. В умовах децентралізації управління та підвищення ролі
 соціально-економічного розвитку регіонів особливої актуальності набуває оцінка
 потенційних ризиків в публічному управлінні, що в свою чергу дасть змогу більш
 раціонально використовувати наявні ресурси, та в оптимальні строки здійснювати
 реформування.

- до робочої програми дисципліни «Місцевий та регіональний розвиток»
 освітньо – професійної програми «Публічне управління та адміністрування»,
 спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування», додано тему:
 «Децентралізація, як базис адміністративної реформи в Україні.

Аспірант Радченко А.П. приймав активну участь у розробці науково –
 методичних матеріалів для проведення семінарів, круглих столів та інших науково
 – практичних заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації, як державних
 службовців, так і посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань
 адміністративної реформи, її удосконалення та реалізації в регіоні.

Проректор з НР та МД
 НУ «Запорізька політехніка»
 Доктор технічних наук, професор



В.В.Наумик



**КИЇВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ДЕПАРТАМЕНТ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

пл. Лесі Українки, 1, м. Київ, 01196, тел./факс: 286-83-64
E-mail: dszn.koda@gmail.com Код ЄДРПОУ 03193459

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності

281 «Публічне управління та адміністрування»

Радченко Андрія Петровича

на тему: «Розвиток політико-управлінської еліти в умовах адміністративної
реформи в Україні»

В роботу департаменту впроваджено оцінювання та систематизацію використання системи критеріїв ефективності, що дає можливість оцінити результативність впровадження певних заходів підвищення ефективності адмінреформи на рівні департаменту.

В діяльності департаменту враховано обґрунтоване в дисертаційному дослідженні положення про те, що реалізація адмінреформи можлива на трьох рівнях: політичному, соціально-економічному та рівні адміністративного реформування. Кожний рівень є підсистемою, які мають певні показники аналізу, за допомогою яких стає можливим реалізація ряду наступних моделей: модель мінімізованого розвитку, модель пріоритетного розвитку, модель послідовного розвитку.

Директор департаменту
соціального захисту населення

Київської обласної державної
адміністрації



Ігор Мещан
УВ Департамент соціального захисту
населення Київської обласної
державної адміністрації
№1121/36.1/36.02-2021 від
16.02.2021



КЛАСИЧНИЙ
ПРИВАТНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ

Україна, 69002 тел. (061) 764-57-15
м. Запоріжжя, (0612) 63-99-73
Жуковського, 70 "Б" факс (061) 764-57-15
(061) 220-10-02



CLASSIC
PRIVATE
UNIVERSITY

70 "B", Zhukovskogo st., tel. (061) 764-57-15
69002 Zaporizhja, (0612) 63-99-73
UKRAINE fax (061) 764-57-15
(061) 220-10-02

№ 201

"10" 03 2021 р.

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Радченка Андрія Петровича

Теоретичні, методологічні та практичні положення і висновки щодо розвитку політико-управлінської еліти в умовах адміністративної реформи в Україні, розроблені Радченком Андрієм Петровичем, знайшли застосування в межах науково-дослідної роботи Класичного приватного університету: «Теорія і практика публічного управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645).

Рекомендації автора запроваджені у навчальний процес і знайшли відображення при викладанні таких дисциплін: «Публічна політика та управління», «Публічне управління та адміністрування», «Державне управління».

Перший проректор
з науково-педагогічної та наукової роботи



О.В. Покатаєва