

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 в галузі публічне управління та адміністрування.

У першому розділі «Теоретико-методологічні аспекти дослідження політико-управлінської еліти в умовах постіндустріального суспільства» еліта розглядається як протоелітна група глибинної держави, що концентрує та використовує ресурси і можливості держави та суспільства для задоволення власних потреб, будує взаємовідносини на патрон-клієнтських засадах, характеризується популізмом, дисфункціональністю.

Взаємозв'язок формальних і неформальних інститутів функціонування політичної еліти дозволяють оцінити ефективність її діяльності, особливості розвитку, проаналізувати систему формування. Формування еліти є складною системою, яка складається з наступних елементів: а) механізми рекрутування, які характеризуються інституційними особливостями 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 представляють собою шляхи просування вгору у владній ієрархії. Обидва елементи не можуть знаходитися в статичному положенні, вони завжди знаходяться в динаміці і здатні змінюватися. Механізми і канали рекрутування еліти динамічні. Така особливість на пряму впливає на структуру еліти, її дільність, а також на характер політично-управлінської системи в цілому.

Поєднання різних видів еліти (політичних, адміністративних, економічних) є небезпечним. В таких випадках, центром влади стає адміністративний ресурс, що неминуче призводить до посилення впливу неформальних інститутів на процес формування еліти. Визначені етапи формування та характеристики української політичної еліти. Перший етап -

період Київського та Галицько-Волинського князівств, з їх подальшим включенням до складу сусідніх держав (приблизно 10-16 ст.). Другий етап включає державницьке утворення сформоване після національно-визвольної війни Б. Хмельницьким (17-18 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, пропитаний марксистсько-ленінською ідеологією. Вищезгадані етапи сформували характерні риси сучасної політичної еліти України.

У другому розділі «Адміністративна реформа в Україні: державно-управлінський аналіз» наголошується на тому, що 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. Виявилось, що ті країни досягли значного соціально-економічного прогресу, які зуміли зробити свій державний сектор більш чуйним 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 більш високу 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 і не виходила за межі опрацювання концепцій, які були досить суперечливими за своєю природою.

Дослідження виявило наступні 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 у результаті укрупнення національних меншин українськими етнічними територіями;

- конфлікти по лінії «центр - райони», які виникають у результаті збільшення районих 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 послаблення виникнення потенційних ризиків запровадження адміністративно-територіальної реформи політико-управлінській еліті доцільно:

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

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

- посилити механізми запобігання порушенню принципу законності у 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.

В третьому розділі «Політико-управлінська еліти в умовах адміністративної реформи в Україні» наголошується на тому, що структура та штат центрального уряду відрізняється від країни до країни. У деяких країнах усі службовці центрального уряду є державними службовцями; в інших адміністративний допоміжний персонал є державними службовцями, або лише ті, хто виконує оперативні завдання, є державними службовцями. Однак в інших країнах ця сама організація включає державних службовців, а також працівників із трудовим договором. Деякі уряди призначають дуже невелику групу державних службовців на вищу державну службу (ВДС). Ця елітна група вважається 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) з'явилося 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 потреба в спеціальних навичках, які є рідкістю і 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 їх можна отримати та зберегти для уряду і що саме потрібно зробити для досягнення цих цілей. «Посада вищої важливості», яка нагадує вища державна служба і яка переважала, означає, що керівник міністерства вирішує, які саме компетенції потрібні і хто саме може відповідати цим потребам, призначає цю особу (все це здійснюється на свій розсуд манеру) і забезпечує їй/йому виключно високу заробітну плату.

В Угорщині призначення здійснював прем'єр-міністр. Ні матеріальні очікування, ні процесуальні правила з цього приводу не були встановлені. Тому в обох випадках це викликає підозри у фаворитизмі та патронажу, замість раціонального кадрового рішення. З іншого боку, в Естонії процес розпочався з вирішення питання про те, які компетенції потрібні в вищу державну службу, 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. У той же час навчання та розвиток залишалися найважливішою діяльністю підрозділу, відповідального за роботу системи вищої державної служби, і координується на центральному рівні.

Моніторинг діяльності еліти як політико-управлінського інституту в розрізі реалізації нею адмінреформи представляє собою науково-дослідний спосіб оцінки проблем реформи шляхом збору необхідної інформації, аналізу, діагностики, а також узагальнення та оброблення зібраного матеріалу. Дане поняття з огляду на тему нашого дослідження слід розглядати з позиції об'єкта дослідження та з позиції функціонального призначення моніторингу як способу дослідження. Таким чином, моніторинг еліти направлений на аналіз соціально-політичної та управлінської діяльності еліти щодо здійснення адмінреформи в Україні.

Здійснювати управління реалізацією адміністративно-територіальної реформи такими інструментами буде важче, ніж керувати програмами. Керуючи програмами розвитку за рамками бюрократії стає неможливим владі спиратися на повноваження. В такому випадку держслужбовці повинні застосовувати інші інструменти (контракти, переговори, компроміси і 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. Й це призводить до наслідків, які тягнуть за собою нереалізацію програм.

Модель мінімізованого розвитку характеризується невисокими темпами реалізації адміністративно-територіальної реформи в усіх напрямках, в рамках

яких реалізація реформи мінімізована внаслідок обмеженості ресурсів і несприятливого соціально-економічного та політичного середовища. Ряд областей України при цьому обирають найбільш пріоритетні напрямки реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Модель пріоритетного розвитку характеризується високим рівнем розвитку певних, пріоритетних для політичної еліти напрямків адміністративно-територіальної реформи, який контрастує з рівнем реалізації заходів по іншим напрямком. В результаті еліта не може претендувати на високу реалізацію реформи, і визначальним є один напрям реалізації реформи. Політична еліта має поліпшити чинники середовища і збільшити темпів реформування в усіх напрямках адміністративно-територіальної реформи.

Модель послідовного розвитку характеризується комплексним розвитком реформи, рівномірністю проведення основних заходів. В умовах сприятливої соціально-економічного та політичного середовища і достатньої кількості ресурсів дії політико-управлінської еліти в реалізації адміністративно-територіальної реформи є достатньо ефективними.

Модель пріоритетного розвитку характеризується розробкою і реалізацією певних напрямків реформи, де представники еліти займають лідируючі позиції. Дана модель передбачає розробку комплексних програм реформування. Тим більше що ресурсна база даних суб'єктів достатня.

Модель послідовного розвитку, характеризується високим рівнем комплексного реформування. Представники еліти найбільш ефективно використовують ресурси, і всі заходи реалізуються планомірно.

Модель мінімізованого розвитку, характеризується низьким рівнем реалізації адміністративної реформи. Це пояснюється, по-перше, слабкою фінансовою забезпеченістю, по-друге, несприятливої соціально-політичною ситуацією та відсутності 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.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of public administration and administration.

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 10-16 centuries). The second stage includes the state formation formed after the national liberation war by B. Khmelnytsky (17-18 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.

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

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

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.nauka.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.nauka.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. 1. С. 297–303.

5. Радченко А.П. Реформування державного управління: закордонний досвід. *Актуальні питання у сфері державного управління*. 2021. Вип.21. С. 137-143.

Стаття у журналах, які індексуються у наукометричних базах даних

6. Andrey Radchenko, Mariana Petrova, Viktor Koval , Milena Teravicharova , Anastasiia Zerkal, Nataliia Bondarchuk. The interaction between the human resources motivation and the commitment to the organization. *Journal of Security and Sustainability*. Issues 2020 (March). Vol 9. № 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 міжнародної

науково-практичної конференції, 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 ХХІХ 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 ХХVІІІ Міжнар. наук. конф. студентів і молодих учених, м. Запоріжжя, 13 листопада 2019 р. Класичний приватний університет. Запоріжжя: КПУ, 2019. С. 149-150.