

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

СЕЛЮТІНА Наталія Федорівна

УДК 35.082.3:35.082.2:323.39

**ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕЛІТИ
І ОСОБЛИВОСТІ ПРОЯВУ ЇЇ СУБ'ЄКТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Спеціальність 25.00.01 – теорія та історія державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Харків – 2006

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник – доктор соціологічних наук, професор
КУЦЕНКО Ольга Дмитрівна,
Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна, завідувач кафедри політичної соціології

Офіційні опоненти: доктор соціологічних наук, професор
ГЕРАСІНА Людмила Миколаївна,
Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, професор кафедри соціології та політології;

кандидат наук з державного управління, доцент

ПРИХОДЧЕНКО Людмила Леонідівна,
Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, в.о. завідувача кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Провідна установа – Київський національний університет ім. Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України, кафедра галузевої соціології, м. Київ

Захист відбудеться "09" лютого 2007 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61050, м. Харків, просп. Московський, 75, зал засідань (1 поверх).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61050, м. Харків, просп. Московський, 75.

Автореферат розісланий "1" грудня 2006 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Лебець В.С.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Інтерес до діяльності еліти особливо актуалізується в переломні, кризові моменти історії. Так, теорії класичного елітизму розроблялися в період динамічної трансформації суспільств Західної Європи. Сучасна Україна, в якій здійснюються перехідні процеси в усіх сферах суспільного життя, не стала винятком. Сьогодні особливо відчутна потреба в яскравих, вольових, професійних особистостях, які володіють потужним суб'єктивним потенціалом для подолання суспільної кризи та подальшого зміцнення держави. Тому нагальними стають питання стосовно досліджень суб'єкта державного управління – політико-адміністративної еліти, процесів її формування, наявності та прояву її суб'єктивного потенціалу.

Західні демократичні традиції припускають певну відкритість елітних груп і для наукових досліджень також. Разом з тим, тоталітарно-авторитарне правління, що притаманне радянському минулому, спричиняє замкненість еліти та неможливість її вивчення науковцями. Відсутність цілісної теорії еліти, методів отримання емпіричних даних у вітчизняній соціально-політичній думці зумовили однобічний розвиток сучасної української елітології, її маловідомість. У посттоталітарному розвитку виникає необхідність ширшого застосування знань елітології в системі державного управління, особливо для вирішення питань кадрової політики.

Характер сучасних публікацій в Україні із проблем політико-адміністративної еліти відрізняється різноманітністю, але, як правило, науковці досліджують політико-адміністративну еліту центрального, загальнодержавного рівня, залишаючи регіональний рівень поза увагою. Тому дослідження процесу формування політико-адміністративної еліти на регіональному рівні, її ролі в управлінні державою, прояву суб'єктивного потенціалу при прийнятті рішень є вкрай актуальними в сучасному українському суспільно-політичному житті. Саме це визначає основне завдання даної дисертаційної роботи.

Питання наявності й доцільності поділу суспільства на тих, хто управляє, і тих, ким управляють, а також становлення й розвитку управлінської елітної групи суспільства знайшли втілення у філософських концепціях, які отримали розвиток у працях мислителів Стародавньої Греції (перш за все, Платон, Арістотель); творах часів Середньовіччя в Європі та в Давньоруській державі (Т. Аквінський, Д. Ареопагіт, Іларіон, Нестор, Даниїл Заточник, ін.); напрацюваннях епохи Відродження та Нового Часу (Н. Макіавеллі, Е. Роттердамський, Ш. Монтеск'є, Т. Гоббс, Дж. Локк); філософській спадщині Г. Гегеля, Ф. Ніцше та ін. У працях вищезазначених мислителів еліта обґрунтовувалась переважно в контексті її історичного існування й розвитку, пошуку найкращих форм правління та керування державою.

Зародження елітології як окремого напрямку наукових досліджень відбулося на межі XIX-XX ст. В. Парето, Г. Моска, Р. Міхельс вважаються засновниками класичного елітизму.

Ціннісні уявлення В. Парето заклали фундамент теорій неолітизму – це концепції елітарної демократії (К. Мангейм, Й. Шумпетер, Т. Дай, С.М. Ліпсет, П. Бахрах, Дж. Сарторі та ін.), а також концепції плюралізму еліт (О. Шгамер, С. Келер, Р. Даль та ін.). Прибічники поглядів Г. Моски (А. Етціоні, Т. Дай, Г. Лассуелл, Р. Дарендорф, Ч.Р. Міллс) підштовхнули розвиток владного підходу до вивчення еліт. Поряд із зазначеними теоріями еліти особливо виділяються партократичні концепції (Р. Міхельс, В. Ленін, М. Восленський, М. Джілас та ін.), в яких досліджуються тенденції функціонування та динаміки еліти партійних організацій.

Науково-технічна революція ХХ ст. стимулювала розвиток теорій технократичного напрямку (Т. Веблен, Дж. Бернхейм та ін.), пізніше зміцнилися концепції неотехнократичного спрямування (Д. Белл, Дж. Гелбрейт та ін.). Одним із найсучасніших досліджень еліти є елітська концепція переходу до демократії Дж. Хіглі та Р. Гунтера.

Окремим науковим здобутком є сучасні теоретичні напрацювання українських та російських науковців у дослідженнях політичної й адміністративної еліти у постсоціалістичних суспільствах. Серед науковців, які працюють за даними напрямками, можна виділити М. Афанасьєва, Г. Ашина, Л. Бевзенко, О. Гаман-Голутвіну, Л. Герасіну, О. Дуку, В. Єлізарова, В. Журавського, О. Криштановську, І. Куколева, Б. Кухту, О. Лазоренко, В. Мохова, Є. Охотський, С. Перегудова, Д. Погорілого, В. Полохала, О. Понедєлкова, О. Потехіна, Л. Приходченко, О. Соловійова, А. Старостіна, Д. Табачника, Н. Теплоухову, Ж. Тоценка, В. Фесенка, М. Шульгу та ін.

Вивчення еліти як суб'єкта дії на мезорівні здійснюється С. Бразіловим, А. Зоткіним, О. Князевою, О. Крюковим, Е. Купріяничевою, Н. Лапіною, О. Чернишовим, А. Чиріковою та ін.

У розробках Дж. Александера, М. Арчер, У. Баклі, А. Вишневського, Е. Гідденса, А. Етціоні, Т. Заславської, О. Куценко, Н. Лумана, Ю. Саєнка, А. Турена, П. Штомпки джерела поповнення еліти, способи її формування, взаємодія старої й нової політичної та економічної еліт розглядаються крізь призму діяльнісно-структурної, „активістської” парадигми. Науковці вивчають зміни суспільства як зміни соціальної структури завдяки діям (діяльності, практикам) соціальних акторів, у тому числі еліти, які, у свою чергу, обмежені структурними умовами.

Аналіз наукової літератури свідчить, що остаточно ще не з'ясовано суть політико-адміністративної еліти у трансформаційному суспільстві, не визначено її структуру, недостатньо вивчено процес її становлення і майже зовсім не здійснюються дослідження стосовно її суб'єктного потенціалу. У сучасних дослідженнях переважають конкретно-теоретичні та загально-філософські способи аналізу еліти, причому еліти, як правило, центрального рівня. У той же час праці на рівні емпіричного пізнання еліти, особливо регіональної, майже відсутні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана в межах науково-дослідних робіт, що здійснені у 2003 - 2005 рр. кафедрою політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного

управління при Президентів України за темами: „Аналіз політики регіональних владних структур” (державний реєстраційний номер 0102U001592), де проаналізовано діяльність органів влади регіонального рівня на прикладі Луганської області, їх взаємодія з громадськістю та запропоновано підходи вирішення визначених у ході аналізу проблем, і „Оцінювання та аналіз політики регіональних органів влади” (державний реєстраційний номер 0104U000090), де здійснено аналіз частини емпіричних даних стосовно довіри населення до суб’єктів влади, відповідальності представників влади, оцінки населенням якості роботи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в теоретичному обґрунтуванні формування політико-адміністративної еліти на регіональному рівні і проявів її суб’єктного потенціалу у трансформаційних процесах у сучасній Українській державі.

Для досягнення поставленої мети в роботі вирішуються такі **завдання**:

- дослідити еволюцію ідей формування й розвитку еліти в історичній ретроспективі суспільно-політичної думки;
- узагальнити і систематизувати концептуальні засади та методологічні підходи до визначення провідної соціальної групи, яка здійснює управління державою;
- розкрити зміст явищ і відповідних їм понять „політико-адміністративна еліта” і „суб’єктний потенціал політико-адміністративної еліти”;
- здійснити структурно-функціональний аналіз української політико-адміністративної еліти;
- проаналізувати механізми формування політико-адміністративної еліти на регіональному рівні в Україні в роки незалежності;
- з’ясувати суб’єктивні виміри процесу формування української регіональної політико-адміністративної еліти;
- визначити якісні характеристики суб’єктного потенціалу регіональної політико-адміністративної еліти в Україні.

Об’єкт дослідження – українська політико-адміністративна еліта як суб’єкт управлінської діяльності.

Предмет дослідження – процес формування політико-адміністративної еліти та особливості прояву її суб’єктного потенціалу в державному управлінні на регіональному рівні.

Методи дослідження. У дисертаційній роботі для вирішення поставлених дослідницьких завдань використовувався такий комплекс загальнонаукових методів: історичний метод, який застосовувався при аналізі еволюції елітологічних ідей та історичних змін в еліті як соціальної групі; методи аналізу і синтезу, індукції та дедукції, які дозволили обґрунтувати теоретико-методологічні засади дослідження політико-адміністративної еліти як суб’єкта

державного управління, систематизувати елітологічні концепції; метод порівняльного аналізу для характеристики механізмів формування політико-адміністративної еліти; системного аналізу, який було використано у процесі розроблення концепції суб'єктного потенціалу політико-адміністративної еліти, визначення рівнів його прояву; вторинного аналізу емпіричних даних – у ході дослідження суб'єктивних вимірів процесу формування регіональної політико-адміністративної еліти та елементів її суб'єктного потенціалу. Застосовано структурно-функціональний та інституціональний підходи при визначенні структури та особливостей формування політико-адміністративної еліти.

Теоретико-методологічною основою дослідження є елітологічні теорії меритократичного та владного напрямків, а також концепції, що розробляються в межах структурно-діяльнісного підходу або „активістської парадигми” у соціології.

Емпіричну базу дисертаційної роботи складають опубліковані дані опитувань, проведені соціологічним факультетом Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна і Східно-українським фондом соціальних досліджень у листопаді 2000 р., дані експертних опитувань, здійснених інформаційно-аналітичним відділом Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України, державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування Північно-Східного регіону України (Харківська, Луганська, Полтавська і Сумська області) за темами: „Роздуми про соціально-політичну ситуацію в Україні” (жовтень–грудень 1998р.) і “Роздуми про соціально-політичну ситуацію і функціонуєчу регіональну управлінську еліту” (листопад-грудень 2004 р.).

Наукова новизна дисертаційної роботи полягає у дослідженні еліти як суб'єкта державного управління, а також в обґрунтуванні концептуальних положень стосовно процесу формування політико-адміністративної еліти та проявів її суб'єктного потенціалу.

У дисертації вперше:

– здійснено системне обґрунтування концепту „суб'єктний потенціал політико-адміністративної еліти”, визначено прояви цього феномена на основі застосування структурно-діяльнісної методології;

– на основі вторинного аналізу емпіричних даних розкрито суб'єктивні виміри процесу формування української регіональної політико-адміністративної еліти в сучасній системі державного управління через дослідження її самоідентифікації, каналів рекрутування, самооцінки її впливу на суспільно-політичне життя територіально-адміністративної одиниці;

– виявлено особливості прояву суб'єктного потенціалу української регіональної політико-адміністративної еліти: наявність протиріччя між необхідністю негайного застосування суб'єктного потенціала в сучасних об'єктивних суспільно-політичних умовах і реальними діями політико-адміністративної еліти, які здійснюються не завжди із використанням діяльнісного

компоненту суб'єктного потенціала; мотивацією прояву суб'єктного потенціалу виступає вирішення не суспільних, а власних інтересів; діяльність переважної більшості політико-адміністративної еліти відповідає адаптаційному рівню прояву суб'єктного потенціалу і лише незначна частина еліти досягла рівня функціонального прояву.

Удосконалено:

- визначення поняття „політико-адміністративна еліта”, що застосовано до аналізу провідної соціальної групи, представники якої займають найвищі позиції у владній ієрархії та приймають стратегічні рішення загальнодержавного чи регіонального масштабу або здійснюють визначальний вплив на їхнє прийняття;

- визначення історичних особливостей розвитку політико-адміністративної еліти як суб'єкта державного управління, а також знання про неї у межах еволюції елітології від античності до сучасності на підставі узагальнення, аналізу та систематизації вітчизняного і зарубіжного наукового досвіду;

- теоретичне обґрунтування уявлень про формування політико-адміністративної еліти на регіональному рівні через вибори (становлення політичної складової еліти) та призначення на посаду (формування адміністративної складової), а також корпоративні процеси у структурах еліти: інкорпорація, ротація й екскорпорація.

Дістало подальший розвиток:

- систематизація концептуальних підходів до визначення, виокремлення еліти через включення елітиської теорії переходу до демократії до наукових течій неоелітизму, основу яких складають меритократичні концепції, а також виділення технократичних і неотехнократичних концепцій у окремий підхід вивчення еліти;

- знання про структуру української політико-адміністративної еліти у сучасній системі державного управління; на основі структурно-функціонального аналізу виділено чотири структурні критерії: розподіл влади у державі; участь у прийнятті та реалізації політико-адміністративних рішень і механізм їхнього формування; масштаб політичних повноважень і вплив на суспільство; доступ до організаційних ресурсів державної влади.

Теоретичне і практичне значення результатів роботи визначається актуальністю теми дослідження, ступенем її опрацьованості та новизною. Основні положення й висновки дисертаційного дослідження можуть стати теоретичною базою для подальшого аналізу діяльності суб'єкта державного управління – політико-адміністративної еліти, особливо механізмів її формування й вивчення питань щодо прояву, визначення і застосування у сфері державного управління її суб'єктного потенціалу. Отримані напрацювання розширюють можливості наукового пояснення сучасних процесів елітотворення в Україні і використані у навчально-методичних посібниках, програмах загальних і спеціальних навчальних курсів з підготовки магістрів

державного управління (акти про впровадження від 26.06.2006 р., 27.06.2006 р.), а також у процесі удосконалення кадрової політики в місцевому самоврядуванні (довідка про впровадження від 04.09.2006р. № 11).

Апробація результатів дисертації. Основні результати та висновки дисертаційного дослідження доповідалися на науково-практичних конференціях „Адміністративне реформування територіальних органів влади” (2002р., м. Харків), „Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління” (2004р., м. Київ), „Шляхи вдосконалення форм і видів підвищення кваліфікації державних службовців” (2004р., м. Харків), „Механізми надання соціально-управлінських послуг органами влади” (2004р., м. Харків), „Ефективність діяльності місцевих органів влади: проблеми та рішення” (2004р., м. Харків), „Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування: сучасний стан та перспективи регіонального розвитку” (2005р., м. Одеса), „Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади” (2005р., м. Харків); а також на Міжнародній науковій конференції студентів, аспірантів і молодих вчених „Ломоносов-2004” (2004р., м. Москва), IV, V, VI міжнародних наукових конгресах „Державне управління та місцеве самоврядування” (2004, 2005, 2006 рр., м. Харків), IV Міжнародній конференції „Стратегічні еліти та розширення Європейського Союзу: реакції та перспективи східноєвропейських країн, які на сьогодні є за межами ЄС” (2006р., м. Київ).

Публікації. Основні ідеї та результати дисертаційного дослідження викладено у 12 публікаціях, у тому числі 5 наукових статтях у збірниках наукових праць, що входять до затвердженого ВАК України переліку фахових видань у галузі державного управління. Загальний обсяг публікацій становить близько 3,8 авт. арк.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить 212 сторінок, у тому числі 20 рисунків на 9 сторінках, 15 таблиць на 7 сторінках і 6 додатків на 8 сторінках. Список використаних джерел налічує 164 найменування, 28 із них – іноземних.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність дисертаційного дослідження, сформульовано мету і завдання роботи, також висвітлено наукову новизну, охарактеризовано джерелознавчу і методологічну базу дослідження, його науково-практичне значення.

У **першому розділі** дисертації – „*Теоретико-методологічні засади дослідження політико-адміністративної еліти як суб'єкта державного управління*” – здійснюється огляд наукових робіт за темою, в якому аналізуються теоретико-методологічні аспекти виникнення й

розвитку еліти як провідної соціальної групи. Для уникнення можливих непорозумінь на початку розділу уточнюється зміст понять „егалітаризм”, „елітаризм” та „елітизм”.

У роботі виділено два етапи розвитку політико-адміністративної еліти та еволюції вчень про неї: протоетап і етап становлення та розвитку. Протоетап (VIII ст. до н.е.–XIX ст.) складається з трьох періодів. Перший розпочався у Стародавній Греції і Стародавньому Римі. Політико-адміністративна еліта за тих часів не була окремою соціальною групою, вона зливалася з військовою та економічною елітами. Питань щодо управління державою і суб'єкта цієї діяльності так чи інакше торкалися багато мислителів того часу (Платон, Арістотель, Геракліт та ін.). Вони пов'язували питання про стійкість та ефективність державної влади з особистими якостями верховних правителів.

Другий період протоетапу пов'язано з формуванням в Європі лицарства, яке було основою нової еліти – дворянства. У середньовіччі „елітарні” ідеї розроблялися в рамках богословської схоластики (Д. Ареопагіт, А. Лаонський, Т. Аквінський та ін.). У Давній Русі князь здійснював управління державою, але його влада обмежувалася Радою дружини. Це відображено у працях Іларіона, В. Мономаха, Даниїла Заточника та ін.

Третій період – епоха революцій і розвитку капіталізму, в яку почав формуватися новий елітний прошарок – буржуазія. Критикуючи феодально-абсолютистський устрій, Ш. Монтеск'є, як ідеолог політичного компромісу буржуазії і дворянства, обстоював ідею помірної конституційної монархії. Спільною основою політичної думки того часу в Англії були теоретичні конструкції „природних прав” людини і „суспільного договору” (Т. Гоббс, Дж. Локк).

Другий етап – етап становлення та розвитку (XIX – XXI ст.), на якому новій політико-адміністративній еліти властиві високий рівень компетенції, знань та професіоналізму. Обґрунтовується, що найпоширенішими підходами до пояснення феномена еліти є меритократичний і владний. Перші виокремлювали еліту за ціннісними показниками (В. Парето, Д. Донцов, В. Липинський, Х. Ортега-і-Гассет), другі – за структурно-функціональними (Г. Моска, Р. Міхельс, Ч.Р. Міллс, Дж. Бернхейм, С. Келлер). Ціннісні уявлення про еліту заклали фундамент теорій неолітизму, де елітизм почав розцінюватись як елемент політики, що може безболісно співіснувати з механізмами представницької демократії. Це концепції елітарної демократії (Й. Шумпетер, Н. Боббіо, К. Манхейм, Дж. Сарторі) та концепції плюралізму еліт (О. Шгамер, С. Келер, Д. Рісмен, Р. Даль, Е. Гольтман та ін.).

Окремо виділено партократичні концепції (В. Ленін, М. Восленський, М. Джілас та ін.). У період постіндустріалізму зміцнюються концепції неотехнократичного напрямку (Д. Белл, Дж. Гелбрейт). Суспільно-політичні процеси, що проходять в колишніх соціалістичних країнах, об'єктивно зумовили появу елітиської концепції переходу до демократії Дж. Хіглі та Р. Гунтера.

У результаті аналізу підходів до визначення політичної еліти, які склалися у світовій суспільно-політичній думці (макіавеллістський, нормативно-ціннісний, організаційний), і запропонованих Г.К. Ашиним напрямів теоретичного обґрунтування сутності еліти (ірраціональний, біологічний, психологічний, функціональний, технократичний) сформульовано авторське визначення *політико-адміністративної еліти* – це група осіб, які мають відносну автономію у прийнятті політичних та адміністративних рішень, що закріплена на законодавчому рівні; виробляють та ухвалюють стратегічні рішення загальнонаціонального чи регіонального масштабу, здійснюють контроль їхнього виконання; посідають найвищі політичні й адміністративні позиції в суспільно-політичних інституціях. Причому, як правило, вони володіють певним суб'єктним потенціалом, прояв якого залежить від наявних у конкретному суспільстві механізмів селекції та прийняття рішень.

У даному розділі зроблено також аналіз теоретичних концепцій, які розкривають поняття „потенціал соціальної групи”. Це, передусім, комплексна теоретична концепція пострадянської трансформації суспільства Т.І. Заславської. Узагальнивши напрямки наукової дискусії щодо поняття „потенціал”, виділено два рівні підходів до його визначення: макрорівень і мезорівень аналізу уявлення про людський потенціал. Макрорівень – це рівень держави-нації, або „людський потенціал”, за Т.І. Заславською, та „національний потенціал”, за Ю.І. Саєнком. Мезорівень концентрує рушійні сили й акторів трансформаційних процесів, це – „діяльнісно-структурний потенціал”, за О.Д. Куценко, або інноваційно-реформаторський потенціал, за Т.І. Заславською. Через неможливість застосування ані до індивіда, ані до малої групи аналізу макрорівня, дослідження фокусується на мезорівні політико-управлінських взаємодій.

У **другому розділі** – *„Структурно-функціональні та діяльнісні фактори формування політико-адміністративної еліти на регіональному рівні державного управління”* – у результаті вивчення та аналізу структурно-функціональних ознак української політико-адміністративної еліти виділено чотири критерії, за якими визначено її структуру. Відповідно до першого критерію – розподіл влади у державі – у складі політико-адміністративної еліти виокремлено законодавчу, виконавчу та судову еліти. Другий – участь у прийнятті та реалізації політико-адміністративних рішень і механізм їхнього формування – визначає політичну й адміністративну еліти. За третім критерієм – масштаб політичних повноважень і вплив на суспільство – виділено загальнодержавну, регіональну й місцеву еліти. Четвертий критерій – доступ до організаційних ресурсів державної влади – зумовлює поділ політико-адміністративної еліти на правлячу, опозиційну й маргінальну.

Для дослідження процесу формування політико-адміністративної еліти регіонального рівня через вибори було здійснено порівняльний аналіз законів України про місцеві вибори 1998 і 2004 рр., що надало можливість сформулювати принципові відмінності нового закону і проаналізувати їхні можливі наслідки.

Аналіз процесу формування української політико-адміністративної еліти здійснено крізь призму корпоративних процесів (інкорпорація, ротація, екскорпорація), які складають фази соціальної мобільності суб'єктів державного управління. Виявлено, що ці фази реалізуються різною мірою:

- процес інкорпорації повною мірою забезпечується через вибори та призначення;
- для втілення в життя ротації вибори відіграють не настільки значну роль, як призначення; саме останнє є основним у здійсненні переміщення осіб у межах елітної верстви;
- процес екскорпорації безпосередньо через вибори не реалізується: завершення терміну повноважень депутата або обраного голови. Призначення на нижчу посаду, яка не входить до елітного складу, має пряме відношення до процесу виходу з елітної верстви.

Для дослідження суб'єкта державного управління на основі структурно-діяльнісного підходу вводиться поняття „*суб'єктний потенціал політико-адміністративної еліти*”, під яким розуміється потенціал певної соціальної групи (суб'єкта державного управління), що є носієм предметно-практичної діяльності, джерелом активності, пов'язаної з прийняттям стратегічних політичних та адміністративних рішень і здійсненням контролю їхнього виконання.

У своєму складі суб'єктний потенціал має *діяльнісний компонент*, який характеризує здібність представників еліти діяти активно, ініціативно, відповідально, інноваційно, та *особистісний компонент* – висвітлює багатомірність особистісної ресурсної бази даного суб'єкта дії. Діяльнісний компонент описує роль суб'єкта у прийнятті стратегічних рішень, ресурс довіри до нього, наявність повноважень для вирішення проблем, готовність і підготовленість для прийняття відповідальних рішень. Саме діяльнісний компонент, на тлі істотного впливу особистісного компонента, виступає вирішальним чинником практичного прояву суб'єктного потенціалу.

Особистісний компонент розподіляється на об'єктивну (зумовлюється зовнішніми характеристиками) і суб'єктивну (особистісно зумовлену) складові. До першої належать такі елементи, як приналежність до певної соціальної групи, певного соціально-культурного середовища; посада, її престижність; соціальне визнання особи та її діяльності; ресурс громадянства та регіональної приналежності. Суб'єктивна складова включає в себе: освіту та соціальний попит стосовно неї; професійний досвід, кваліфікацію, компетентність в управлінській діяльності та в певній галузі, управління якою здійснюється; знання, вміння та навички; розумові, інтелектуальні здібності; здатність до прийняття рішення, до відповідальності; якості лідера; фізичні дані; цінності, ціннісні настанови, преференції; демографічні ознаки; соціальний капітал. Цікаво те, що особистісний компонент виступає як передумовою, так і обмеженням діяльнісного, але саме діяльнісний і забезпечує зміни в особистісному, утворюючи нові можливості та обмежуючи управлінські дії.

У **третьому розділі** – „Суб’єктивні виміри процесу формування регіональної політико-адміністративної еліти в сучасній системі державного управління в Україні” – за допомогою вторинного аналізу емпіричних даних порівнюється процес формування регіональної політико-адміністративної еліти і прояву її суб’єктного потенціалу в українських реаліях 1998 і 2004 рр.

У ході вивчення самоідентифікації української еліти регіонального рівня визначено соціальну близькість політико-адміністративної еліти з економічною елітою і, частково, з інтелігенцією. Виявлено динаміку інтерпретації поняття „регіональна політико-адміністративна еліта”, а також її ознак, що функціонує у спеціалізованій (експертній) свідомості. Засвідчено позитивний зсув в уявленнях про еліту: включення ціннісних ознак до позиційно-функціональних. З’ясовано, що представники регіональної політико-адміністративної еліти мають високий рівень внутрішньогрупової ідентифікації серед співробітників державних органів влади і зовсім не ототожнюють себе з політико-адміністративною елітою регіонального рівня. Виявлено відсутність активного прогнозованого кар’єрного зростання, стабільності, упевненості в майбутньому державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яка призводить до низької задоволеності еліти своїм соціальним становищем. усе це негативно впливає на мотивацію професійних дій, а значить, і на прояв суб’єктного потенціалу регіональної політико-адміністративної еліти і, таким чином, не може сприяти підвищенню якості управлінської діяльності.

Досліджуючи конфігурацію каналів рекрутування регіональної політико-адміністративної еліти, основним (завдяки якому відбувається інкорпорація) серед них визначено освіту, але зазначено, що при переході від особистостей до загальних правил лише соціальний та фінансовий капітали „відкривають двері” до елітної групи, хоча останніми роками спостерігається поява соціального попиту на суб’єктивні елементи особистісного компонента суб’єктного потенціалу, що є результатом демократизації та інформатизації українського суспільства. Таким чином, унаслідок трансформації українського суспільства, яка спричинилася до руйнування інституційних засад суспільства радянського типу і становлення базових інститутів плюралістичного капіталістичного суспільства, відбувається (хоча і незначне) зниження значущості об’єктивних ресурсів і зростання – суб’єктивних.

Досліджуючи елементи та форми прояву суб’єктного потенціалу регіональної політико-адміністративної еліти, на основі емпіричних даних визначено слабе ідеологічне підґрунтя у формуванні й функціонуванні еліти, що веде до легкої зміни нею гасел і напрямків діяльності та зниження її відповідальності. Причинами деідеологізації діяльності на регіональному рівні є недостатнє ідеологічне обґрунтування (окрім представників від комуністів) дій еліти загальнодержавного рівня, а також пріоритетність особистих інтересів над суспільними. Перевага

використання позиційного ресурсу в політико-адміністративній ієрархії в особистих цілях призводить до зниження легальності регіональної політико-адміністративної еліти, а згодом і до розбалансування системи державного управління. У дисертаційному дослідженні підтверджено закономірність зворотної залежності між рівнем влади та рівнем довіри до неї.

У ході вивчення самооцінки управлінського впливу регіональної політико-адміністративної еліти на суспільно-політичне життя регіону виявлено, що її представники не завжди виступають суб'єктами прийняття стратегічного, на рівні регіону, управлінського рішення. Суттєвий вплив здійснює економічна еліта. У 2004 р. на перший план у внутрішньогрупових елітних відносинах виходять суперництво та боротьба за сфери впливу, спостерігається пріоритетність нагромадження власних капіталів. Таким чином, регіональна еліта, принаймні до 2004 р., замість виконання делегованих народом України функцій, концентрувала свою увагу переважно на вирішенні власних проблем¹. Причому механізмом досягнення цілей часто виступала неформальна взаємодія елітних груп, яка з часом усе більше вбудовується в міжелітні відносини. Це призвело до тінізованої, закритої, непрозорої діяльності у сфері державного управління та клановості регіональної політико-адміністративної еліти.

ВИСНОВКИ

Дисертаційне дослідження, яке виконано на основі аналізу теоретико-методологічних елітологічних концепцій і норм чинного законодавства, одне з перших у сфері державного управління розв'язує важливе наукове завдання теоретичного обґрунтування процесу формування суб'єкта державного управління – політико-адміністративної еліти на регіональному рівні і проявів його суб'єктного потенціалу в українських трансформаційних процесах. Наукове та практичне значення мають такі положення й висновки:

1. Результатом осмислення генезису й розвитку елітології, аналізу змісту її оновлених положень, концепцій провідних теоретиків-елітистів є визначення двох етапів формування політико-адміністративної еліти і еволюції вчень про неї: протоетап і етап становлення та розвитку. За критерії виділення етапів було взято розвиток держави і виокремлення політико-адміністративних позицій та відповідних суспільних функцій.

2. Узагальнення і систематизація теоретичних та методологічних розробок провідних науковців ХХ-ХХІ ст. в межах двох масштабних підходів вивчення провідної соціальної групи населення: владного та меритократичного, надають можливість зробити висновок, що перший підхід утворюють структурно-функціональні концепції еліти, другий – концепції неолітизму: демократичного елітизму, плюралізму еліт, елітська теорія переходу до демократії.

¹ Часовий термін визначено наявністю останніх емпіричних даних лише до 2004 р. включно.

Технократична, неотехнократична та партократична концепції знаходяться осторонь зазначених підходів.

3. У працях вітчизняних та зарубіжних науковців не сформульовано чіткого визначення поняття „політико-адміністративна еліта”, тому для подальшої операціоналізації запропоновано використання власної дефініції: політико-адміністративна еліта – це група осіб, які мають відносну автономію у прийнятті політичних та адміністративних рішень, що закріплена на законодавчому рівні; виробляють та ухвалюють стратегічні рішення загальнонаціонального чи регіонального масштабу, здійснюють контроль їхнього виконання; посідають найвищі політичні й адміністративні позиції в суспільно-політичних інституціях.

4. Для дослідження політико-адміністративної еліти на основі діяльнісно-структурної, „активістської” парадигми необхідне використання категорії „суб'єктний потенціал”, під яким розуміється потенціал певної соціальної групи (суб'єкта державного управління), що є носієм предметно-практичної діяльності, джерелом активності, пов'язаної з прийняттям стратегічних політичних та адміністративних рішень і здійсненням контролю їхнього виконання. Суб'єктний потенціал політико-адміністративної еліти складається з особистісного (характеризує особистісну ресурсну базу суб'єкта дії) та діяльнісного (здібність суб'єкта дії до дії у здійснювальній ним діяльності) компонентів. Прояв суб'єктного потенціалу містить у собі три невід'ємні умови здійснення: мотивацію, можливість дії, діяльність. Суб'єктний потенціал політико-адміністративної еліти за ступенем активності та включення суб'єктів політико-адміністративної діяльності в управлінський процес має п'ять рівнів прояву: інновація (найвищий), функціональний, адаптація, реактивно-пасивний прояв, ексклюзія.

5. Структурно-функціональні схеми української політико-адміністративної еліти базуються на чотирьох критеріях: розподіл влади у державі, участь у прийнятті та реалізації політико-адміністративних рішень і механізм їхнього формування, масштаб політичних повноважень і вплив на суспільство, доступ до організаційних ресурсів державної влади.

6. Основними механізмами формування сучасної політико-адміністративної еліти є вибори (утворення політичного складу) та призначення (формування адміністративної ієрархії). На основі аналізу процесу формування політико-адміністративної еліти на регіональному рівні, який було здійснено крізь призму корпоративних процесів (інкорпорація, ротація й екскорпорація), визначено, що фази соціальної мобільності суб'єктів державного управління в механізмах формування еліти реалізуються різною мірою.

7. Результатом вторинного аналізу даних соціологічних досліджень є виявлення зниження суб'єктного потенціалу політико-адміністративної еліти регіонального рівня через малу затребуваність діяльнісного компонента і, частково, через погіршення суб'єктивних ознак самої еліти; встановлення уповільнення елітних стратифікаційних процесів в українському суспільстві;

визначення переваги ознак закритої системи у досліджуваній соціальній групі (політико-адміністративна еліта Східно-Північного регіону), які мала радянська номенклатура пізнього періоду. Це зумовлено відсутністю суттєвого її оновлення, а також низьким попитом на наявність суб'єктного потенціалу в суб'єктів державного управління, хоча об'єктивна потреба у ньому в українському суспільстві вже виникла.

8. Об'єктивними перешкодами реалізації інкорпораційних процесів політико-адміністративної еліти, що особливо проявляються на регіональному рівні, є обмеження доступу пересічного громадянина до ресурсів суб'єктного потенціалу і неконкурентоспроможність (слабкість) того суб'єктного потенціалу, яким володіє значна частина населення, на відміну від переделітного прошарку.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Селютіна Н.Ф. Концепт “політико-адміністративна еліта” в сучасній науці // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – № 2 (20): У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 260–267.

2. Селютіна Н.Ф. Розвиток еліти і еволюція елітології в Європі // Теорія та практика державного управління. – Вип. 1 (10). – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2005. – С. 93-101.

3. Селютіна Н.Ф. Рівень довіри громадян до регіональної політико-адміністративної еліти як показник трансформаційного процесу // Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. – Вип. 3 (12). – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2005. – С. 181-186.

4. Селютіна Н.Ф. Населення як суб'єкт оцінювання ефективності політики регіональних органів влади // Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. – Вип. 1 (13). – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – С. 102-107.

5. Селютіна Н.Ф. Суб'єктний потенціал політико-адміністративної еліти // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Вип. 3 (27). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – С. 62-67.

6. Селютіна Н.Ф. Управлінська еліта і наш вибір // Адміністративне реформування територіальних органів влади: Матеріали науково-практичної конференції. 11 вересня 2002р. – Х.: ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2002. – С. 136-140.

7. Селютіна Н.Ф. Особенности процесса формирования политико-административной элиты в Украине // Материалы XI Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых „Ломоносов”. Выпуск 11 – М.: Изд-во МГУ, 2004. – С. 241-242.

8. Селютіна Н.Ф. Сутність та відмінність елітаризму, елітизму та егалітаризму як напрямків у вивченні еліти // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми

державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 травня 2004 р.: У 2 т. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 315-316.

9. Селютіна Н.Ф. Регіональна політико-адміністративна еліта як суб'єкт місцевих державно-управлінських перетворень // Державне управління та місцеве самоврядування: Тези V Міжнар. наук. конгресу, 23 лютого 2005 р. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2005. – С. 42-43.

10. Селютіна Н.Ф. Регіональна політико-адміністративна еліта як суб'єкт управління місцевим і регіональним розвитком // Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування: сучасний стан та перспективи регіонального розвитку: Матеріали щорічної науково-практичної конференції. 18 жовтня 2005 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. – С. 56-58.

11. Куценко О.Д., Селютіна Н.Ф. Перспективи місцевої демократії в оцінках населення Луганської області. / Політика регіональних органів влади: теорія та практика: [Моногр.] / В.П. Єлагін, В.В. Лісничий, О.Д. Куценко та ін.; За заг. ред. доц. В.П. Єлагіна. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 98-114.

Здійснено аналіз частини емпіричних даних стосовно довіри населення до суб'єктів влади, відповідальності представників влади, оцінки населенням якості роботи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

12. Селютіна Н.Ф. Становлення української політико-адміністративної еліти як чинник формування та реалізації ресурсної бази / Політика регіональних органів влади: теорія та практика: [Моногр.] / В.П. Єлагін, В.В. Лісничий, О.Д. Куценко та ін.; За заг. ред. доц. В.П. Єлагіна. – Х.: Вид-во Хар РІ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 149-170.

АНОТАЦІЯ

Селютіна Н.Ф. Формування політико-адміністративної еліти і особливості прояву її суб'єктного потенціалу на регіональному рівні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Харків, 2006.

У дисертації обґрунтовано теоретико-методологічні засади виникнення і розвитку еліти як провідної соціальної групи, яка виступає суб'єктом державного управління, а також теоретичні концепції, які розкривають поняття „потенціал соціальної групи”. Проаналізовано структурно-функціональні ознаки української політико-адміністративної еліти. Досліджено процес формування політико-адміністративної еліти на регіональному рівні крізь призму корпоративних процесів, які складають фази соціальної мобільності суб'єктів державного управління.

Результатами дослідження є конкретизація понятійно-категоріального апарату, розробка структурно-функціональних схем української політико-адміністративної еліти за чотирма критеріями, визначення двох механізмів формування політико-адміністративної еліти: вибори (утворення політичного складу) та призначення (формування адміністративної ієрархії), виявлення зниження суб'єктного потенціалу політико-адміністративної еліти регіонального рівня і уповільнення елітних стратифікаційних процесів в українському суспільстві.

Ключові слова: державне управління, політико-адміністративна еліта, процес формування політико-адміністративної еліти, суб'єктний потенціал політико-адміністративної еліти, суб'єкт державного управління, прояв суб'єктного потенціалу, вибори, призначення, інкорпорація, ротація, екскорпорація, провідна соціальна група.

АННОТАЦІЯ

Селютин Н.Ф. Формирование политико-административной элиты и особенности проявления ее субъектного потенциала на региональном уровне. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата наук по государственному управлению по специальности 25.00.01 – теория и история государственного управления. – Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. – Харьков, 2006.

В диссертации обоснованы теоретико-методологические основы возникновения и развития элиты как ведущей социальной группы, которая выступает субъектом государственного управления, а также теоретические концепции, раскрывающие понятие "потенциал социальной группы". Выделены этапы развития политико-административной элиты и эволюции учений о ней начиная с Древней Греции и по сегодняшний день. В процессе анализа подходов к определению политической элиты и направлений теоретического обоснования сущности элиты сформулировано авторское определение политико-административной элиты. Изучены структурно-функциональные признаки современной украинской политико-административной элиты. Исследован процесс формирования политико-административной элиты на региональном уровне сквозь призму корпоративных процессов (инкорпорация, ротация, экскорпорация), которые составляют фазы социальной мобильности субъектов государственного управления. Выделено два механизма формирования политико-административной элиты: выборы, при помощи которых осуществляется формирование политического состава, и назначение – создание административной иерархии. Введено понятие субъектного потенциала, которое характеризует политико-административную элиту в отношении наличия у ее представителей признаков предметно-практической деятельности, источника активности, связанной с принятием стратегических политических и административных

решений и осуществлением контроля за их выполнением. Составными компонентами субъектного потенциала выступают деятельностный и личностный, последний подразделяется на объективные и субъективные элементы.

Результатами исследования являются систематизация концептуальных основ и методологических подходов к выявлению и определению социальной группы, которая осуществляет управление государством, конкретизация понятийно-категориального аппарата, разработка структурно-функциональных схем украинской политико-административной элиты по четырем критериям, определение и анализ механизмов формирования политико-административной элиты: выборы (осуществлен сравнительный анализ Законов Украины о местных выборах 1998 и 2004 годов) и назначение (исследованы фазы социальной мобильности государственных служащих Украины и чиновников публичной службы Франции). Кроме того, в ходе исследования субъективных измерений процесса формирования политико-административной элиты регионального уровня выявлено снижение субъектного потенциала элиты, из-за низкой востребованности деятельностного компонента субъектного потенциала и, частично, через ухудшение субъективных характеристик самой элиты, отмечено замедление элитных стратификационных процессов в украинском обществе.

Ключевые слова: государственное управление, политико-административная элита, процесс формирования политико-административной элиты, субъектный потенциал политико-административной элиты, субъект государственного управления, проявление субъектного потенциала, выборы, назначение, инкорпорация, ротация, экскорпорация, ведущая социальная группа.

ANNOTATION

Selyutina N.F. – Formation of political and administrative elite and peculiarities of display of its subject potential of the regional level. – Manuscript.

The dissertation for getting the scientific degree of Candidate of Sciences in Public Administration in specialty – 25.00.01 – Theory and History of Public Administration. – Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine. – Kharkiv, 2006.

The dissertation grounds the theoretical and methodological principles of beginning and development of the elite as a leading social group that appears in the role of a subject of public administration and also theoretical conceptions revealing the concept "social group potential". Structural and functional features of political and administrative elite are analyzed. The process of formation of the political and administrative elite at the regional level by means of corporation processes, which make up phases of social mobility of public administration subjects are researched.

The results of the research deal with the concretization of cognitive and categorical apparatus, elaboration of structural and financial schemes of the Ukrainian political and administrative elite according to the four criteria, determination of two mechanisms of the formation of political and administrative elite: elections (creation of political structure) and destination (administrative hierarchy formation), display of the decrease of the subject potential of political and administrative elite of the regional level and sluing down of elite stratification processes in the Ukrainian society.

Key words: public administration, political and administrative elite, process of political and administrative elite formation, subject potential of political and administrative elite, political administrative subject, display of subject potential, elections, destination, incorporation, rotation, excorporation, leading social group.

Відповідальний за випуск *Куценко Ольга Дмитрівна*

Підписано до друку 20.10.2006. Формат 60x84¹/₁₆. Папір офсетний.

Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 297.

Віддруковано з оригінал-макета в Харківському регіональному інституті державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.

Свідоцтво про державну реєстрацію ДК № 1654 від 19.01.2004 р.

61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,

електронна адреса: sciencedpt@kbuara.kharkov.ua