

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
КАФЕДРА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ  
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА  
на тему

«ВПЛИВ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ НА ІНСТИТУЦІЙНІ  
ЗМІНИ В ДЕРЖАВІ»

Студента 2 курсу магістратури заочної форми навчання спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Парламентаризм та парламентська діяльність»  
Кузнєцова Олексія Олександровича

Науковий керівник  
доктор політичних наук, професор, доктор суспільних наук, професор гуманітарних наук (Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej Республіки Польща)  
**Гошовська Валентина Андріївна**

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає запозичень із праць інших авторів без відповідних посилань

Студента \_\_\_\_\_  
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри парламентаризму від «07» \_\_\_\_\_ 2023р., протокол № 14 .

Завідувач кафедри парламентаризму, доктор політичних наук,  
професор  
Гошовська Валентина Андріївна

\_\_\_\_\_  
(підпис)

Київ 2023

## АНОТАЦІЯ

Кузнецов О.О. Вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державі .- Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».  
- Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

У кваліфікаційній роботі зроблено аналіз підходів до визначення політико-управлінської еліти, а також автором запропоновано власне визначення політико-управлінської еліти.

Описана проблематика розвитку української політичної еліти, а також етапи трансформації політико-управлінської еліти. Інституційні зміни в державі з часу проголошення незалежності України до сьогодення розглянуті у взаємозв'язку з процесом трансформації політико-управлінської еліти. Визначений вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державі. Надані рекомендації щодо поліпшення подальшого функціонування політико-управлінської еліти.

*Ключові слова:* еліта, політико-управлінська еліта, інститути, держава, інституційні зміни, вплив політико-управлінської еліти.

## ANNOTATION

O.O. Kuznietsov The influence of political and managerial elites on institutional change in the state. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 "Public Management and Administration", specialty: 281 "Public Management and Administration". –

Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

In the qualifying scientific work, the author sees of approaches to the definition of the political-management elite, and the author proposed his own definition of the political-management elite.

The scientific work is devoted to the problems of the development of the Ukrainian political elite are described, as well as the stages of transformation of the political-management elite. The institutional changes and the transformation of the political-management elite is seen as a total process. The influence of the political and managerial elite on institutional changes in the state is determined. The author provided recommendations for improving the further functioning of the political and managerial elite.

*Keywords:* elite, political and managerial elites, institutions, state, institutional change, influence of political and managerial.

## Зміст

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ГЕНЕЗА ПОНЯТТЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ.....	8
1.1 Основні підходи до розуміння політико-управлінської еліти.....	8
1.2 Визначення поняття політико-управлінської еліти .....	14
РОЗДІЛ 2 ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В УКРАЇНІ.....	19
2.1 Еволюція, стан та перспективи трансформації політико-управлінської еліти в Україні .....	19
2.2 Європейський досвід формування політико-управлінської еліти та сталість інституційного розвитку .....	27
РОЗДІЛ 3 РОЛЬ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІНАХ У ДЕРЖАВІ.....	31
3.1 Роль політико-управлінської еліти у політично-інституційних процесах в державі з проголошення незалежності України до 2019 року .....	31
3.2 Вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державі на сучасному етапі та рекомендації щодо поліпшення функціонування політико- управлінської еліти .....	42
ВИСНОВКИ.....	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	59

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Актуальність теми дослідження трансформаційних процесів у формуванні політико-управлінської еліти обумовлена, зокрема прагненням України здобути повноцінне членство країни в Європейському Союзі. Тим самим й обумовлена актуальність дослідження процесу інституційних змін у взаємозв'язку з політичними елітами. Європейський Союз дуже велике значення відводить процесам формування та функціонування інституцій, вважаючи, що інституційна спроможність держави є вирішальним чинником її конкурентоспроможності. Світовий банк розглядає розвиненість інституцій як підґрунтя для будь-якого розвитку. Політико-управлінська еліта шляхом прийняття суспільно-важливих рішень визначає напрямки розвитку держави та впливає на трансформацію державних інституцій. Відтак науковому осмисленню підлягають підходи до визначення поняття політико-управлінської еліти, співвідношення теоретичного поняття політико-управлінської еліти з реаліями складу та діяльності правлячої верхівки в Україні, процеси трансформації політико-управлінської еліти за період незалежності України, здобутки та прорахунки влади у реформуванні державних інституцій, а також виокремлення подальших перспектив розвитку.

Різні аспекти феномену політико-управлінської еліти представлені в працях В. Гошовської, І. Рейтеровича, М. Пірен, О. Крюкова, Л. Мандзій, Ю. Мацієвського, М. Остапенко, Ф. Рудича та багатьох інших.

З урахуванням багатьох напрацювань окремо в сфері дослідження політико-управлінської еліти та окремо у сфері інституційних змін в державі, слід зазначити, що процес формування політико-управлінської еліти в Україні продовжує тривати, отже історичні віхи та останні тенденції її розвитку потребують вивчення та аналізу у взаємозв'язку із впровадженими інституційними змінами, а також із викликами та перспективами, в контексті важливих аспектів формування України, як незалежної, демократичної, правової, соціальної держави.

*Мета кваліфікаційної магістерської роботи.* Сформулювати визначення поняття політико-управлінської еліти та визначити вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державі за період незалежності України.

*Завдання кваліфікаційної магістерської роботи:*

- проаналізувати підходи до визначення поняття політико-управлінської еліти;
- визначити поняття політико-управлінської еліти;
- проаналізувати трансформацію політико-управлінської еліти за період незалежності України;
- охарактеризувати специфіку рекрутування політико-управлінської еліти в розрізі європейського досвіду та сталості інституційного розвитку;
- розкрити роль політико-управлінської еліти у процесах ініціювання та впровадження відповідних інституційних змін в Україні;
- окреслити подальші перспективи формування нової політико-управлінської еліти України та надати рекомендації щодо її вдосконалення.

*Об'єкт і предмет кваліфікаційної магістерської роботи.* Об'єкт дослідження - політико-управлінська еліта та інституційні зміни в державі, предмет дослідження – трансформація політико-управлінської еліти за період незалежності України та вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державі.

*Методи дослідження.* Теоретико-методологічною основою кваліфікаційної магістерської роботи є загальнонаукові та спеціальні методи пізнання: індукції, дедукції, синтез, аналіз, системний підхід, порівняльний методи.

У процесі дослідження для вирішення поставлених завдань використано системний, функціональний, неоінституціональний підходи, а також використано такі методи дослідження: термінологічного аналізу (при визначення понять «політико-управлінська еліта», «інститути», «інституції», «інституційні зміни» тощо); історико-порівняльного аналізу (для розгляду зарубіжного та

вітчизняного процесів формування політико-управлінських еліт та інституційних змін); структурно-функціональний (для визначення впливу політико-управлінської еліти на інституційні зміни); прогнозування (для визначення рекомендацій щодо поліпшення політико-управлінських еліт та інституційних змін).

Крім того, в роботі були використані методи структурно-функціонального аналізу, індукції і дедукції, абстрагування і конкретизації, аналізу і синтезу, узагальнення тощо.

*Наукова новизна одержаних результатів* полягає в системному аналізі підходів та основних теоретичних визначень поняття політико-управлінської еліти, після систематизації яких автором було запропоновано власне визначення поняття політико-управлінської еліти. А також, в осмисленні процесів трансформації політико-управлінської еліти в Україні у взаємозв'язку із впливом на основні інституційні зміни, які проваджувалися у певний проміжок часу з проголошення незалежності України до сьогодення.

*Практичне значення одержаних результатів* визначається у тому, що в дослідження було запропоновано власне визначення поняття політико-управлінської еліти, як певної відносно самостійної групи людей, яка займає ланку правлячої верхівки влади, демонструє стійкі морально-етичні якості, користується високим авторитетом і довірою у суспільстві, здатна приймати суспільно-важливі рішення та здійснювати вплив на політичні та соціально-економічні процеси як безпосередньо, так і опосередковано

Процеси трансформації політико-управлінської еліти вперше були розглянуті у взаємозв'язку з впровадженням певних інституційних змін в державі. Запропоновані рекомендації щодо подальшого поліпшення політико-управлінської еліти.

*Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи.* Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів (шести підрозділів), висновків, списку використаних джерел (у кількості 53 найменування). Магістерська робота викладена на 64 сторінках, з яких обсяг основного тексту 50 сторінок.

## РОЗДІЛ 1 ГЕНЕЗА ПОНЯТТЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ

### 1.1 Основні підходи до розуміння політико-управлінської еліти

Політико-управлінська еліта по суті бере свій початок безпосередньо з перших давньогрецьких демократій, хоча саме поняття еліта на той час ще не вживалося. Зокрема, у Стародавній Греції внаслідок військових кампаній відбулося розшарування населення та становлення так званої «еліти» - знатних греків. Цю групу спочатку становили представники військової знаті, а пізніше їх потомки, яким, привілейований стан переходив у спадок за правом народження. Вже у той час, сформувалося загально-філософське поняття «еліти». У другій половині V ст. до н.е. софісти вперше вжили поняття «влади кращих» - аристократія (від грец. аріспос – кращий, кратос – влада).

Якщо виходити з буквального перекладу слова «еліта» з латинської «eligo» - вибираю, то можна розглядати еліту в двох ракурсах, по-перше, як людей, обраних іншими з якоюсь метою, наприклад, для керування, а по-друге, як людей, які здатні вибирати щось, тобто приймати суспільно-важливі рішення.

На початку XVI ст. Н. Макіавеллі у своїх працях головним об'єктом визначав взаємодію «державець–народ». Останній обирає собі правителя, який зобов'язаний діяти в інтересах спільного блага та своїми конкретними вчинками доводити, що його діяльність має не приватний, а публічний характер. Цим намаганням можуть зашкодити приватні особи (сучасною мовою «групи інтересів»). Відбір кращих серед них для виконання управлінських функцій треба здійснювати обережно та відповідально. У «правильно влаштованій» республіці лише незначна частина громадян безпосередньо прагне до влади, володіння якою дає відчуття індивідуальної свободи, усі ж інші вважають, що «благо вільного життя – безпека» [26; с.261–262].

Таким чином, на думку Н. Макіавеллі справжній «державець» повинен опікуватися справами суспільного блага, саме здатність відсунути власні

інтереси та реальними вчинками доводити пріоритетне значення інтересів держави виділяє еліту серед простого народу.

Слово еліта почали застосовувати щодо «обраних людей» чи «вищої знаті» починаючи з XVII ст. Але широкого застосування в науці поняття еліти не мало ще до XIX ст.

Теоретичне дослідження такого явища, як існування еліти, її склад, якості та риси, якими наділені представники еліти наприкінці XIX ст. – на початку XX ст. стало предметом дослідження багатьох науковців, істориків, соціологів, філософів. Так, соціолог В. Парето сформулював концепцію «циркуляції еліт». «Все населення Парето ділить на дві страти: вищу і нижчу. Кожним народом на його бачення керує еліта, вибрана група народу. Динаміка змін у суспільстві, на думку В.Парето, теж пов'язана з циркуляцією еліт. Еліти з нижчих прошарків підіймаються наверх, там розквітають, проте настає час, коли еліти вироджуються, зникають. Деградовані члени еліти опускаються в маси, на їх місце приходять нові сили, що відповідно до часу висувають свої ідеї розвитку» [11; с.6-7].

Звісно в цій теорії є раціональне підґрунтя, так, більшість людей прагнуть досягти в житті певних висот, цілей та результатів, в цьому контексті не варто розглядати людей, які повністю деградували або аскетичних людей, які відповідно до свого світогляду добровільно відмовляють від благ цивілізації та відкидають матеріальні потреби. Отже, з тієї більшості людей, які мають амбітні цілі та прагнення деякі стають «обраними» та отримують разом із новим статусом певні важелі влади й інші «блага», які є недоступними основній масі людей, що безперечно веде, з одного боку, до появи спокус, які можуть призвести до деградації, а з іншого боку, до підвищеної уваги суспільства до представників влади, яка має властивість ситуативно змінюватися від піднесення до жорсткої критики та негативізму, а таку увагу не кожна людина може психологічно витримати. Окрім зазначених факторів, влада або привілейоване становище будь-якої особи апріорі не є вічними, також як і життя людини. Таким

чином, владно-керівні місця звільняються та на вакантні місця приходять нові представники еліти.

Як зазначає, В. Гошовська «у працях В. Парето, Г. Моски, Р. Міхельса було виокремлено основні особливості еліти, що стають основою формування напрямків елітознавства в контексті діяльності політико-управлінської еліти, елітарних теорій сьогодення. До них відносять: особливі властивості, притаманні представникам еліти; взаємовідносини, що мають місце в елітному прошарку та характеризують ступінь її згуртованості й інтеграції; відносини еліти з неелітою, масою; рекрутування еліт, тобто як і з кого вона утворюється; роль еліти в суспільстві, її функції й вплив на суспільно-політичну динаміку» [11; с.7].

До речі Р. Міхельс обґрунтував в межах «залізного закону олігархічних тенденцій» деградацію демократичних форм політичної участі. Відповідно до цього закону справжня демократія практично не може існувати, особливо у великих організаціях, оскільки рано чи пізно всі форми організації, навіть найдемократичніші, врешті-решт набувають олігархічних тенденцій.

Концепцію В. Парето та «закон» Р. Міхельса об'єднує те, що обидва дослідники неминуче визнавали наявність прошарку правлячої верхівки, яка становила кількісну меншість відносно основної маси населення.

І хоча можна стверджувати, що першочергово еліта виникла саме у політичному контексті, як правляча верхівка певної організованої структури та практично ототожнювалася із визначенням суб'єктів влади, у подальшому виокремилися духовна, культурна, наукова, економічна та політична або політико-управлінська еліта в окремі види еліт. Духовна еліта інколи переплітається із культурною та науковою, а інколи ще окремо виділяють релігійну еліту.

В межах даної роботи найбільший інтерес представляє політико-управлінська еліта.

Серед видатних українських науковців буде доречно пригадати думку політичного діяча, історика, соціолога, публіциста В'ячеслава Казимировича Липинського (1882-1931 рр.), який вважав еліту силою, яка змушує членів

суспільства долати егоїзм і узгоджувати інтереси заради загального блага. Серед складових характеристик еліти науковець виділив матеріальну силу, «... її змете якась чужа національна аристократія, яка оцьому етнічно-відмінному колективові забезпечить кращі матеріальні і моральні умови в боротьбі за існування і одночасно дасть йому свою національну ідеологію перетворить його на свою націю» [25; с. 256]. А також, морально-етичну складову, про яку Липинський писав, що наявність «морального авторитету в очах своєї нації» означає «відповідати тим поняттям законності і громадської моралі якими живе в даний момент ціла нація». Отже, «...без цих двох серйозних прикмет: матеріальної сили і авторитету немає і не може бути національної аристократії», - вважав Липинський [25; с. 257].

Основні теоретичні підходи до визначення поняття політико-управлінських еліт сформувалися до 1960-х років. До основних теоретичних підходів визначення поняття політико-управлінських еліт відносять: позиційний, концептуальний або функціональний та репутаційний підходи. Для розкриття впливу політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державні, насамперед необхідно проаналізувати основні підходи до визначення політичної еліти, узагальнити їх, запропонувати та сформулювати власне визначення поняття політико-управлінської еліти.

За концептуальним підходом функціональним визначенням до «еліти» належать ті особи, які безпосередньо через прийняття рішень, шляхом застосування влади, мають вплив на саме суспільство та його діяльність.

За позиційним підходом – приналежність до політичної еліти визначається відповідно до позиції особи у системі влади або в інституційній системі суспільства. Політичною елітою визначається організована спеціальним чином група, що є носієм влади, а також безпосередньо чи опосередковано бере участь у прийнятті політичних рішень, а також дотримання їх виконання. На основі позиційного підходу, до політичної еліти відносяться особи, до компетенції яких належить прийняття рішень загальнодержавного характеру.

За репутаційним підходом – до політичної еліти належать індивіди – політики чи політичні лідери, які мають найбільший рейтинг, складений незалежними експертами або користуються найбільшим авторитетом у суспільстві.

Всі три підходи мають, як сильні, так і слабкі боки, але при цьому навіть при поверхневому погляді на них стає зрозумілим, що найвпливовішою є еліта, особи якої належать до еліти саме за функціональним підходом.

Приналежність особи до еліти лише за позицією в інституційній системі ще не означає можливість такої особи реально приймати суспільно-важливі рішення чи принаймні мати вплив на прийняття таких рішень чи брати у цьому процесі участь. Отже, за позиційним підходом можна допустити існування таких окремих представників чи групи політико-управлінської еліти, які лише номінально відносяться до такої еліти, лише зовні, як еліта сприймаються суспільством. При цьому, не виключається, що політико-управлінська еліта, яка відноситься до такої, за цим підходом має окрім такого позиціонування також реальну можливість приймати суспільно-важливі рішення чи впливати на цей процес. У такому разі, можна казати про об'єднання позиційного підходу із концептуальним.

Щодо репутаційного підходу, то тут також очевидно, що не кожна особа, яка користується авторитетом чи престижем у суспільстві має фактичну приналежність із відповідним статусом у інституційній структурі чи має можливість приймати якійсь важливі рішення.

Наявність політичної еліти, яка приймає рішення, але при цьому не належить позиційно до такої групи в структурі веде до існування неформальних інститутів для прийняття стратегічних рішень чи так званої закритої групи еліт. Більш того, якщо така еліта ще й не користується авторитетом у суспільстві, то вже може йти мова про «тіньову» еліту, яка взагалі є прихованою від суспільства.

Найбільш ефективною для демократії вбачається політико-управлінська еліта, яка об'єднує в собі усі три підходи, тобто приймає суспільно-важливі рішення, має відповідну позицію в інституційній структурі, а також має високий

авторитет у суспільстві. При цьому, якщо відкинути здатність еліти приймати рішення, така еліта по суті втратить свою основну функціональну властивість, отже перестане бути «управлінською».

Слід зазначити, що деякі дослідники для розуміння феномену політико-управлінської еліти використовуються також неоінституційний підхід. Виходячи з цього підходу політико-управлінська еліта розглядається нерозривно із процесом інституціоналізації, тобто створення певних інститутів для регулювання суспільних відносин. Зворотнім боком цього процесу є виникнення неформальних інститутів, які можуть як вступати у протистояння з формальними інститутами, так і інколи доповнювати їх. Отже, неоінституційний підхід розглядає функціонування політико-управлінської еліти через взаємодію формальних та неформальних інститутів.

Залежно від політичних режимів та механізмів формування еліти науковці виділяють чотири види політичної еліти:

1) тоталітарна еліта – це вид політичної еліти, який характеризується закритістю, ізоляваністю від суспільства, при цьому у масах насаджується єдиний спосіб мислення, переслідується свобода слова. Формується така еліта навколо одного авторитарного лідера;

2) ліберальна еліта - це вид політичної еліти, який характеризується відкритістю за формою і принципами рекрутування еліт, але при цьому має домінуючу ідеологічну концепцію. Цій еліті притаманні, як консервативні, так і ліберальні риси, а також високий рівень гнучкості, самостійності та демократизму;

3) домінантна еліта - це вид політичної еліти, який характеризується відкритістю за формою та принципами формування, є плюралістичною за своїм кадровим складом, і хоча має ідеологічні установки, але здатна досягати консенсусів в процесі діяльності;

4) плюралістична еліта - це вид політичної еліти, який притаманний демократичним державам, характеризується розподілом влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову, а також високим ступенем конкуренції еліт.

Впродовж розвитку досліджень феномену еліти, це поняття отримало багато різних трактувань, що обумовлюється декількома підходами, які сформувалися навколо цього поняття, зокрема такими, як позиційний, концептуальний або функціональний, репутаційний, а також неоінституційний підходи. При цьому, можна зробити висновок, що не дивлячись на відмінності, їх об'єднує, те, що еліта розглядається дослідниками нерозривно з владою, а також, як група, котра хоча і становить меншість, але знаходиться на верхівці та має значний вплив на більшість суспільства.

## **1.2 Визначення поняття політико-управлінської еліти**

Політично-управлінська еліта є об'єктом постійного дослідження сучасних науковців.

Розглянувши основні підходи до визначення політичної еліти приходимо до висновку, що все ж таки найбільший інтерес для розкриття поняття «політико-управлінської еліти» становить функціональний підхід, який базується на здатності певних осіб приймати стратегічні та суспільно-важливі рішення.

На погляд Крюкова О.І. «важливими характеристиками політичної еліти є наявність двох механізмів її рекрутування: шляхом призначення та шляхом виборів. Ці два механізми приводять до формулювання неоднорідності політичної еліти й дозволяють виділяти в її структурі дві взаємозалежні спільності:

- по-перше, просування яких до еліти відбувається шляхом виборів (президенти, депутати всіх рівнів, лідери політичних партій). Таку соціальну спільність можна назвати політичною елітою у вузькому сенсі;
- по-друге, утворення елітної спільності шляхом призначення (міністри, інші чиновники, які очолюють управлінські структури державної влади» [24; с.28-29].

Слід зазначити, що аналізуючи наукову літературу часто можна зустріти ототожнення понять «політична еліта», «владна еліта», «політико-управлінська еліта» чи «адміністративно-управлінська еліта». Дійсно ці поняття є дуже схожими за своєю сутністю та для пересічного громадянина їх розмежовувати взагалі не буде вбачатися доцільним, але все ж таки зазначені поняття мають певні відмінності.

В. Гошовська наступним чином формулює визначення поняття «адміністративно-управлінська еліта – це прошарок державних службовців, що займають керівні позиції в органах виконавчої влади, володіють вищим правовим, організаційним, політичним статусом» [11; с. 141].

Стає зрозумілим, що поняття адміністративно-управлінська еліта є вузьким поняттям ніж політико-управлінська еліта та по суті становить його складову частину.

«В рамках структурно-функціонального підходу політико-управлінська еліта – це люди, що виконують і здійснюють владні повноваження, необхідність яких визначається виключно важливістю функцій управління для суспільства. Іншими словами, елітою в тому чи іншому суспільстві є той, хто має владу, тому що очолює певні інститути влади» [43; с.3].

Політико-управлінську еліту можна також розглядати, як сукупність суб'єктів ініціювання та реалізації в державі інституційних змін. При цьому, ці суб'єкти мають певну організаційну структуру, діють в межах встановлених процедур, правил та норм.

Але такі визначення поняття політико-управлінської еліти не враховують ціннісні характеристики еліти, а лише фактично зводяться до зайняття певною особою високої посади та можливості завдяки наявності влади приймати рішення та впливати таким чином на суспільство.

При цьому, політико-управлінська еліта це не тільки здатність окремої групи осіб приймати стратегічно важливі рішення загальнонаціонального масштабу. Політико-управлінська еліта має й інші суттєво важливі характеристики:

- 1) об'єднаність певними ціннісними установками, стереотипами, нормами поведінки, які поділяють учасники групи. При цьому, можуть публічно декларуватися одні цінності, а реальні можуть суттєво відрізнятися;
- 2) наявність схожих інтересів;
- 3) визнання елітою, як відповідно до встановленої законної процедури, так і на думку основної маси суспільства.

Згідно з думкою М. Пірен, «наявність еліти як духовно-органічної частини народу, що упередметнює засобами культури його духовні основи, формує концепцію національної самоідентичності, є невід'ємним фактором повноцінного життя нації. Через еліту нація усвідомлює себе як така. Але не тільки через еліту вона себе пізнає, організовує, наставляє, вчить, захищає, керує. Через еліту вона пізнає закони навколишнього світу, виробляє орієнтири у ньому, вивчає різні цивілізації, форми їх існування та суть, переваги і недоліки, знаходить у них своє місце» [40].

Отже, політико-управлінська еліта відіграє дуже важливу роль у суспільно-політичному житті держави, зокрема, у формуванні самоідентичності нації та її усвідомленні, здійснює значний вплив на формування громадської думки у суспільстві, тому не можна залишати поза увагою її ціннісні характеристики.

Виходячи із співвідношення функціонального підходу та розподілу гілок влади на законодавчу, виконавчу і судову, виокремилася думка, що політико-управлінська еліта в системі влади становить безпосередньо виконавчу владу, оскільки, функція управління є основною саме для виконавчої гілки влади та саме нею реалізується. Тобто через систему органів виконавчої влади політичні рішення поєднуються з управлінськими та реалізуються в процесі діяльності і виконання повноважень органами виконавчої влади. Однак, такий підхід значно звужує поняття політико-управлінської еліти, крім того, стратегічні та суспільно-важливі управлінські рішення у державі приймають не тільки представники виконавчої гілки влади. Більш того, діяльність виконавчої гілки влади чи будь-якого іншого державного органу наділеного правом приймати

управлінські рішення не можна ототожнювати з діяльністю політико-управлінської еліти без врахування інших критеріїв. Як вже було з'ясовано вище, політико-управлінській еліті притаманна наявність певних ціннісних характеристик.

На думку Крюкова О.І. «найбільш змістовною дефініцією терміну «політико-управлінська еліта» можна запропонувати наступну – це чиновники вищої ланки, які володіють формальною владою в організаціях та інститутах, займаються політичним управлінням і встановлюють правила організації життя в суспільстві» [24; с.28-29].

Хоча в цілому вищезазначене визначення поняття політико-управлінської еліти сформульовано вдало і нібито відображає її головні формально-владні характеристики, такі як місце в системі влади, функціональне призначення та результати реалізації повноважень, при цьому, без уваги залишилися морально-етичні та особистісні якості, а їх відсутність перетворює політико-управлінську еліту на звичайних чиновників та управлінців.

Особистісно-психологічні та морально-етичні якості займають пріоритетне місце в системі оцінки характеристик політико-управлінської еліти. Науковці стверджують, що морально-етичні якості, такі як чесність, порядність, справедливість та вольові якості, такі як рішучість, енергійність, здатність приймати рішення та відстоювати свою точку зору, на переконання основної маси населення мають навіть більш важливе значення, ніж інтелектуальні та професійні якості.

Все це свідчить про те, що соціально-моральні принципи висуваються на перший план у портреті сучасної політико-управлінської еліти. Як зазначає М. Логунова «на думку Л.Е. Орбан-Лембрик необхідним компонентом і умовою ефективної управлінської еліти виступає морально-психологічна готовність управлінської еліти» [50; с. 76].

Таким чином, морально-психологічні якості є обов'язковою характеристикою поняття політико-управлінської еліти. Звісно може скластися ситуація, коли високі морально-етичні принципи лише декларуються

представниками еліти чи кандидатами, які претендують на місце в групі еліт, а критики такого підходу взагалі можуть стверджувати, що категорія наявності морально-етичних якостей є досить оціночним поняттям, тому не заслуговує на увагу. Однак, політико-управлінська еліта у демократичному суспільстві серед іншого має досить важливу суспільну місію – бути провідником стратегічного курсу демократичних змін у державі, тому, у черговий раз, отримуємо підтвердження доречності застосування ціннісних характеристик при визначенні поняття політико-управлінської еліти.

За визначенням наданим В. В. Олійником «управлінська еліта — це певна частина суспільства (найбільш впливова, така, що займає найвищі позиції, складається із авторитетних, спеціально підготовлених людей), яка керує здійсненням соціально-економічних процесів, працює в певних організаціях та має назву «правляча меншість» [39; с.1].

Отже, вважаю, що доцільно сформулювати наступне поняття: політико-управлінська еліта – це певна відносно самостійна група людей, яка займає ланку правлячої верхівки влади, демонструє стійкі морально-етичні якості, користується високим авторитетом і довірою у суспільстві, здатна приймати суспільно-важливі рішення та здійснювати вплив на політичні та соціально-економічні процеси як безпосередньо, так і опосередковано.

## РОЗДІЛ 2 ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В УКРАЇНІ

### 2.1 Еволюція, стан та перспективи трансформації політико-управлінської еліти в Україні

Формування політико-управлінської еліти є важливим процесом, який відбувається в кожній державі. Після проголошення незалежності України, держава почала свій самостійний, як економічний, так і політичний розвиток. Більшість науковців пов'язують процес трансформації політичних еліт із перебігом періоду політичної нестабільності. Саме у такий період відбувається зміна кадрів в системі – люди, які займають керівні посади в системі державного управління звільняють свої посади, тим самим, утворюються вакансії, які в подальшому займаються новими представниками еліти. Трансформація політичних еліт є досить складним процесом, але досвід показує, що практично не відчувається відсутність бажаючих зайняти елітні позиції.

В науці виділяють два основних підходи, які пояснюють процес трансформації еліт. Перший підхід – революційний – передбачає революційну зміну існуючої еліти, такі процеси, як правило й проходять у період політичної нестабільності і характеризуються різкою заміною одних еліт на інші. Другий підхід – еволюційний - передбачає зміну певних внутрішніх системно утворюючих чинників, але без кардинальної зміни зовнішнього вигляду еліти. Як правило, еволюційна зміна еліти відбувається під впливом певних змін у соціально-економічній чи зовнішньополітичній сферах, коли з урахуванням нових обставин існуюча еліта вже не зможе відповідати на нові виклики, але при цьому, це розуміє та добровільно звільняє місце наступникам. Еволюційні процеси зміни еліт також можуть бути пов'язані з черговими демократичними виборами, як президентськими, так і парламентськими.

На думку Науменко О. «процеси у перехідних суспільствах залежать від політичної еліти. Вибір нею стратегії і тактики важливіший для результатів

переходу, аніж передумови змін. Демократизація є взаємодією конкуруючих еліт, які в процесі політичного торгу вибирають нові політичні системи» [34; с.199].

Ю. Мацієвський, розглядаючи питання зміни політичних еліт також виокремлює два механізми: революційний та еволюційний. При цьому, він зазначає, що «в Україні, на відміну від країн Східної Європи і Балтії, зміна «критичної маси» політичної еліти відбулася не шляхом очищення від номенклатури, а шляхом заміщення номенклатури представниками промислово-економічних груп. У нас так і не було створено двох механізмів, які уможливають оновлення еліт у перехідних суспільствах. Перший – люстрація, що є еволюційним механізмом оновлення. Вона дозволила змінити якісний склад еліт у Східноєвропейських і Балтійських країнах. Другий механізм – революція, який передбачає радикальну зміну еліт, що тягне за собою зміну політичного режиму, соціальної структури, політичних інститутів, цінностей тощо» [29; с.49].

Етапи трансформації політичних еліт в Україні насамперед пов'язуються із особистістю та політичною постаттю Президента країни, а також складом Верховної Ради України у певний часовий проміжок. Можна стверджувати, що етапи трансформації політичних еліт в Україні послідовно змінювалися внаслідок виборів, отже саме вибори були тим фільтром, який визначав новий склад політичної еліти.

Так, першим етапом трансформації політико-управлінської еліти можна вважати 1991-1996 роки, тобто з моменту проголошення незалежності України до прийняття Конституції України у 1996 році та за часів першого президента Л. Кравчука. Цей етап з одного боку характеризувався лібералізацією суспільства, зародженням політичного плюралізму та появою політичних партій. При цьому, з іншого боку, кількісно і якісно в складі політико-управлінської еліти того часу домінуюче положення займали радянські управлінські кадри. На думку В. Фесенка «у період президентства Л. Кравчука до складу правлячої еліти була інкорпорована значна частина націонал-демократичної контреліти, що зняло конфлікт між экс-комуністичною номенклатурою і її опонентами. Однак і

кількісно, і якісно у складі політичної еліти на цьому етапі домінувала номенклатура, що відмовилася від комуністичної ідеології і взяла на озброєння ідею національно-державного будівництва» [48].

Ф. Рудич зауважує, що «після здобуття незалежності правляча політична еліта України так і не спромоглася визначити стратегію розвитку суспільства, віднайти шляхи розв'язання проблем, які повстали перед ним, не консолидувала суспільство і не повела його за собою, не змогла зробити те, що повинна була зробити, маючи владу» [44; с.4].

Наприкінці цього етапу почалася трансформація політичної еліти України. Поступово почалося відходження від партійно-номенклатурних механізмів формування політичної еліти.

На другому етапі (1996-2004 року) превалювали авторитарні тенденції під час президентства Л. Кучми.

В. Фесенко сформулював таку думку, що «головна тенденція цього етапу – олігархізація політичної еліти, зрощування бізнесу і влади. Великий бізнес прийшов у політику. За інформацією різних джерел, серед парламентаріїв дві третини складали легальні мільйонери. У Верховній Раді, у виконавчій владі різко зросла кількість підприємців. Серед керівників центральних і регіональних органів виконавчої влади усе частіше почали з'являтися великі підприємці. Ще частіше вищі адміністратори ставали якщо не лідерами, то повноважними представниками окремих бізнес-груп. Бізнес-групи почали створювати власні політичні партії» [48].

Отже, політику став формувати великий бізнес, в політичних процесах почали здебільшого проявлятися управлінські підходи, при цьому владні повноваження все частіше використовувалися для лобіювання власних бізнес-інтересів та особистого збагачення. Наприкінці каденції Л. Кучми ситуація у владі характеризувалася глибокою політичною кризою та розколом у суспільстві.

Невдоволення попередньою владою призвело до так званої «помаранчевої революції», яка насамперед була кризою влади, але на третьому етапі (2004-2010

роки) трансформації еліт, за часи президента В. Ющенка політична еліта виявилася не спроможною використати свій потенціал.

На думку, Л. Харченко президенту Віктору Ющенку дісталася у спадок розбалансована економіка, політична система, що не відповідала вимогам демократизму, олігархічні клани у структурах влади, енергетична та ідеологічна експансія іншої держави і, що головне, надмірно завищені очікування з боку суспільства, спричинені розумінням власної причетності до важкої і вистражданої перемоги демократичних сил. Ці, та низка інших чинників значно ускладнювали здійснення програми політичних, економічних та ідеологічних перетворень, задекларованих під час передвиборчих перегонів. [51; с.41]

Низка українських науковців стверджує, що політична еліта, що прийшла до влади після виборів 2004 року, могла претендувати на роль справжньої еліти, проте за умови сприяння конструктивного розвитку соціально-правової держави, громадянського суспільства і напрацювання консолідуючої ідеології.

Однак, фактично можливості для посилення та укріплення еліти у той період час були втрачені.

Четвертий етап (2010-2014 роки) період правління президента В. Януковича, особливостями якого були централізація та консолідація влади в його руках, а також посилення впливу кланово-олігархічної моделі на політичне життя.

На п'ятому етапі (2014-2019 роки), у 2014 році виборці сподівалися, що обираючи президентом П. Порошенка, хоча його можна віднести до олігархів, але у ситуації анексії Криму та війни на Донбасі, економічної кризи, він зможе впоратися з цими викликами. Хоча були створені за цей час певні антикорупційні інститути та ухвалені нові антикорупційні закони, тих змін, що очікувались у складі політико-управлінської еліти не відбулось та політичний режим значною мірою залишився за своєю суттю олігархічним.

На думку А. Клочка, «попри істотне зростання впливу на державну політику чинника громадянського суспільства, міжнародних фінансових установ і провідних західних держав, тим не менш не позначився серйозними зсувами у

підвищенні спроможності і мотивації досліджуваної еліти до проведення структурних реформ і модернізації публічного управління у тому числі». [17; с.6]

Також слід зазначити, що при всіх негативних наслідках воєнного агресії з боку РФ на Україну, неможливо не відмітити те, що саме напад агресора у 2014 році спричинив хвилю росту національної самосвідомості та усвідомлення національної ідентичності серед українців. Високою ціною тимчасової втрати територій, бойових дій, руйнувань та найгірше, людських втрат, майже кожен українець переосмислив свою національну ідентичність. Відобразилися ці процеси також й на рівні політичних еліт, оскільки відповідний запит щодо рівня національної самосвідомості суспільство висунуло й до політичних еліт.

Шостий етап з 2019 року по сьогоднішній день. Президентські вибори 2019 року ознаменували феноменальну перемогу людини, яка не була до тих подій дотичною до політики. Перемога на виборах Володимира Зеленського означала, що суспільство повністю втратило довіру до старої політичної еліти. Наступні події, які відбувалися у політичному житті держави свідчать про те, що сучасній еліті властива соціальна мобільність, що розширила соціальну базу формування еліт.

Парламентські вибори 2019 року стали логічним продовженням перемоги на президентських виборах В. Зеленського, вперше в українському парламенті була створена монобільшість з однієї політичної сили. Здатність приймати необхідні законодавчі зміни без необхідності формувати з іншими політичними силами коаліції відкрила для монобільшості великі можливості до впровадження інституційних змін. Тим більше, що однією з причин, провалу більшості реформ у попередніх скликаннях Верховної Ради були зокрема конфлікти та непорозуміння між конкуруючими політичними партіями.

Слід зазначити, що частина науковців, які досліджують політичний процес в Україні й досі притримуються думки, що в Україні взагалі відсутня реальна політико-управлінська еліта. Прихильники цієї точки зору виходять з ціннісного підходу до визначення політико-управлінської еліти, наділяючи останню найвидатнішими якостями верхівки суспільства. Виходячи з цього, вони

вважають, що верхівка політичного класу України не відповідає високим стандартам, які висуваються до політико-управлінської еліти, отже й не є такою.

Подальші перспективи трансформації політико-управлінської еліти обумовлені нагальними потребами у формуванні високопрофесійних кадрів, утвердження нульової толерантності до корупції та превалюванню інтересів держави над власними. У зв'язку з зазначеним, насамперед, особлива увага повинна бути приділена добору еліт, подальшому створенню демократичних та прозорих механізмів кадрових відборів, підвищеним вимогам до професійних і моральних якостей кандидатів на виборні посади та претендентів на керівні посади в органах державної влади. При формуванні політичної еліти на перше місце слід ставити професіоналізм та моральні якості, а не політичну доцільність.

Тривалий час українська політико-управлінська еліта асоціювалася із закритістю, орієнтацією лише на власні інтереси та потреби, ігноруванням суспільно-державних інтересів та як наслідок, низьким авторитетом серед населення.

На думку С. Щербини «домінуючими цінностями і якостями політичних еліт сучасної України є: спрямованість на захист кланових інтересів, ігнорування прав та свобод громадян; відсутність відповідальності за результати свого управління державою; винесення на перше місце замість громадських своїх особистих (кланових) інтересів; клановість, кумівство, корупція; відсутність чітко вираженої та сформульованої ідеології еліт і соціальних груп, що її визнають; низький рівень політичної культури; схильність до порушення законів, обов'язкових для виконання іншими членами суспільства [53; с.16].

О. Сахань зазначає, що «українська політична еліта просто нездатна і незацікавлена виконувати свою основну соціально-психологічну функцію, що полягає у вираженні соціальних інтересів суспільства, продукуванні певних політичних цінностей та цілей, а також несення відповідальності за прийняті рішення [45; с.278].

С. Чеमेкова вважає, що «українській владній еліті притаманно насамперед збереження в собі регіональних, несамостійних та виконавських рис, замикання

в собі, при незначному процесі оновлення та притоку нових людей у відповідну елітарну групу [52; с.162].

Таким чином, тривалий час в науковій літературі політико-управлінська еліта здебільшого мала негативні характеристики.

Національна державна ідея квітучої демократичної, суверенної та економічно успішної України щодня повинна втілюватися у діяльності політично-управлінської еліти. Поліпшення якості життя населення та обрання вірних стратегічних орієнтирів розвитку країни повинні мати реальні результати, а не бути лише задекларованими гаслами. Відданість державним справам, пожертва власними інтересами та високий рівень відповідальності – це те, що повинна усвідомлювати політична еліта.

Наразі, Україна перебуває у боротьбі за свою незалежність, суверенність та територіальну цілісність із зовнішнім агресором, звісно в цих умовах суспільству слід об'єднувати зусилля заради майбутньої Перемоги та ні в якому разі не можна допускати внутрішньо-політичний розкол у державі. При цьому, вже зараз доцільним є відсіювання тієї частини політично-управлінської еліти, яка не спроможна довести свій професіоналізм, підтвердити високі моральні якості та відданість державним інтересам, адже лише справжня еліта здатна діяти попри особисту зацікавленість на користь інтересам країни і задля людей, які тримають, як військовий, так і економічний фронт.

Слід зазначити, що є позитивні зрушення відносно руйнування бар'єрів минулого таких, як класове походження та гендерна належність. Роль жінок у політиці останнім часом виходить на новий рівень, зокрема, до позитивних змін у цьому напрямку можна віднести те, що після парламентських виборів 2019 року жінки займають близько 20% у Верховній Раді. Наступні вибори у Верховну Раду будуть відбуватися за 40%-ю партійною гендерною квотою. Збалансована участь жінок та чоловіків у прийнятті політичних та громадських рішень є умовою розвитку демократії. Стандарти Ради Європи дають чіткі вказівки щодо досягнення цієї суттєвої мети.

Органи представництва повинні насамперед формуватися на засадах професіоналізму та високого кваліфікаційного рівня. Створення прозорих та конкурентних умов призначення на посади поступово веде к росту частки професіоналів та зменшення впливу представників кланово-олігархічного складу. Змагальність у посіданні кар'єрних посад призначається згідно фахової підготовки та освітнього спрямування, конкретних навичок щодо управлінської діяльності. Демократичні інститути мають відображати різноманітність населення та прагнути задовольняти потреби всіх верств населення. Ключовим показником гендерної рівності та повного задоволення жінок в їх правах, умовах рівності, соціальної справедливості та згуртованості є балансована участь жінок та чоловіків у політичній та громадській діяльності, прийнятті політичних рішень.

Таким чином, можна зазначити, що на сучасному етапі трансформації політико-управлінської еліти в Україні відбуваються певні процеси послаблення олігархічних кланів, хоча б на публічному рівні у багатьох сферах декларуються короткострокові та довготривалі стратегії розвитку в певних сферах. Поступово з оновленням політико-управлінської еліти відбувається процес руху від хаотичних змін к системно-стратегічним реформам. Відбувається усвідомлення того факту, що поряд з клановими групами інтересів є потреба у освічених, висококваліфікованих службовцях здатних приймати ефективні управлінські рішення.

Нового значення набуває інтелектуальна еліта здатна орієнтуватися на загальнодержавні та соціальні цілі. В цілому, невеличкими кроками у свідомості діючої політико-управлінської еліти укорінюється людиноцентричний підхід у центрі якого – людина. Цей підхід базується на правах людини та стає підґрунтям у формуванні та реалізації державної політики.

Таким чином, політико-управлінська еліта з часів проголошення незалежності України до сьогодні пройшла вже значний складний та суперечливий трансформаційний шлях. Паралельно із процесами трансформації політико-управлінської еліти відбувалися процеси зміни громадського

суспільства. Наразі можна стверджувати, що громадське суспільство досягло певного рівня консолідації коло ідеї сильної, незалежної, демократичної держави та з цієї позиції здатне висувати підвищені вимоги до якості формування нової політико-управлінської еліти. Отже, громадське суспільство разом із міжнародними партнерами укорінюють у свідомості політико-управлінської еліти усвідомлення відповідати вимогам сьогодення у їх діяльності, зокрема відкритості та прозорості, пріоритетності національних та демократичних інтересів, стратегічному та людиноцентричному підходам, високому професіоналізму та відповідальності.

## **2.2 Європейський досвід формування політико-управлінської еліти та сталість інституційного розвитку**

На думку О. Науменко «головними викликами політичної еліти України в процесі європейської інтеграції є досягнення європейського рівня життя: здобуття необхідного економічного розвитку, забезпечення громадянам відповідно до стандартів розвинутих демократій рівня життя та захисту їхніх прав. Політична система України повинна відповідати прийнятим в демократичному світі критеріям. Політична еліта України покликана здійснювати принципи демократичного розвитку суспільства» [33, с.82].

Окрему увагу, при розгляді питання формування політико-управлінської еліти в Європі слід приділити тому, що незважаючи на перехід від монархічної форми правління до демократичної суспільство протягом тривалого часу не зазнавало корінних змін, що стало запорукою сталості інституційного розвитку. В країнах Європи, на відміну від України, яка в складі Радянського союзу зазнавала «комуністичного експерименту», що мав наслідком знищення або відселення значної кількості управлінських кадрів, не було перервано управлінських традицій. Натомість, Україна на початку своєї незалежності, проходила процес докорінної трансформації, коли на зміну партійному апарату в політико - управлінську еліту потрапили спочатку «червоні директори», а потім

на їх місце прийшли ставленики великого бізнесу, тобто олігархів. І тільки з розвитком політичного життя в Україні, були сформовані повноцінні політичні партії, які включили до політичного життя і складу політико – управлінської еліти людей нової формації.

Процес європейської інтеграції є дуже тривалим та складним, оскільки зачіпає майже всі сфери життя держави. Але прагнення України вступити до ЄС вимагає від неї здійснення ряду комплексних реформ, зокрема, щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС, реформування інституцій, перехід до європейських норм та стандартів, долучення до європейських цінностей.

Європейський Союз приділяє інституційному розвитку дуже велику увагу, зокрема вдосконаленню державного управління. У картині європейських цінностей сталість та висока спроможність інституцій свідчить про високий рівень розвитку демократії.

«У Висновках, представлених Європейською Комісією 15 липня 1997 р., чітко визначено, що інституційна й адміністративна спроможність країн-кандидатів на членство в ЄС, поряд з політичними та економічними критеріями, є одним з головних параметрів, який визначає, чи готова країна забезпечити виконання своїх зобов'язань у процесі інтеграції та майбутнього членства в ЄС. У зв'язку з цим Європейська Комісія зауважує, що інституційний розвиток повинен стати одним із головних пріоритетів для країн-кандидатів, якщо вони прагнуть бути успішними на шляху входження в ЄС» [12; с.6].

Вибір Україною шляху євроінтеграції автоматично призводить до необхідності орієнтуватися на впровадження європейської моделі державного управління.

Слава С.С., Гапак Н.М. зауважують, що «у країнах ЄС коло інститутів, які безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій (крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування різного рівня), дуже широке. Тут можна навести різні інститути та інституції: асоціації муніципалітетів; національні агентства розвитку; торговельно-комерційні та промислові палати; технополіси; бізнесові й інноваційні центри; регіональні

фінансові компанії; приватні консультанти та експерти; профспілки; організації, які займаються працевлаштуванням населення; організації, які спеціалізуються на поширенні нових технологій; бізнес-інкубатори; венчурні фонди; гарантійні фонди; благодійні фонди; місцеві агентства розвитку; комунальні фундації; заклади вищої освіти та наукові центри; технологічні дослідницькі лабораторії; агентства регіонального розвитку тощо» [46; с. 46].

Отже, говорячи про розвиток інституцій в ЄС можна дійти висновку, що велике значення має розвиток саме регіональних інституцій. Основою сталого розвитку та ефективного державного регулювання є саме надання розширених можливостей та повноважень окремим муніципалітетам. У регіонах самостійно розробляються локальні стратегії, які при цьому узгоджуються із загальнонаціональними стратегіями розвитку.

Специфіка Європейського Союзу виявляється у розробці та проведенні інститутами ЄС загальної політики в різних галузях.

Політична еліта є нерозривно пов'язаною з впровадженням реформ та інституційним розвитком. Звісно не варто ідеалізувати політичну еліту країн Європейського Союзу, але в цілому можна констатувати значні відмінності політичної еліти країн ЄС від політичної еліти України. Зокрема, на прикладі Франції та Німеччини можна дослідити класичні для континентальної Європи тенденції формування та рекрутування політичних еліт.

Як зазначає О. Науменко «французька державна служба є чітко регламентованою і закритою системою, тобто це система кар'єрного зростання. Службовець починає працювати з найнижчої посади. Кар'єрна система формує різноманітні ієрархічні форми організації. При цьому на державну службу претендує дійсна еліта в державному управлінні, відповідно до аксіологічного і альтиметричного критерію елітарності. Французька система професійної підготовки державних службовців містить в собі центральні загальнонаціональні, регіональні і спеціалізовані галузеві навчальні заклади та забезпечує додержання кожним державним службовцем потрібних знань і

навичок державного управління, високої професійної і адміністративної культури» [33; с.81].

«Одним з основних каналів рекрутування еліти в Німеччині є елітарна освіта. Формування еліти в державному управлінні і функціонування професійного навчання державних службовців здійснюється в Німеччині. Особливу групу складають політичні та почесні чиновники» [33; с.81].

Таким чином, високий рівень освіти, який базується на знаннях, навичках та компетенціях є фундаментом на якому базується система кар'єрного зростання у країнах Європи з розвинутою демократією. Крім того, європейська інтеграція зумовлює окрему вимогу до політичної еліти, яка полягає у специфічному ставленні до виконання своїх обов'язків, а саме розділяти європейські цінності, здійснювати свою діяльність відкрито та прозоро, бути готовим до інноваційних змін, дотримуватися доброчесності та бути відданим справі.

Отже, досліджуючи досвід політично-управлінської еліти Європейського Союзу знаходиться підтвердження тому факту, що ціннісний компонент є невід'ємною та важливою частиною характеристики цього поняття.

## РОЗДІЛ 3 РОЛЬ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІНАХ У ДЕРЖАВІ

### **3.1 Роль політико-управлінської еліти у політично-інституційних процесах в державі з проголошення незалежності України до 2019 року**

З аналізу процесів трансформації політико-управлінської еліти в Україні нам вже відомо, що одразу після проголошення незалежності України формування політичної еліти відбувалося хаотично. Так само, можна охарактеризувати й зміни у політичному процесі щодо розбудови інституцій, на той час вони не були результатом системної політики, а відбувалися здебільшого, як результат розпаду старої системи, в умовах відсутності єдиної стратегії та стандартів впровадження інституційних змін. При цьому, не можна залишити поза увагою певну демократизацію державних інституцій.

В цілому процес інституційних змін характеризується майже постійним перебуванням України протягом усіх років незалежності в стані перманентних політичних криз.

«У період трансформації в країні сформувалися так звані адміністративно-територіальні групи, які отримували дешеві бюджетні ресурси, забезпечували державні замовлення, можливість участь в приватизації високоприбуткових підприємств. Оскільки інституційні зміни ініціюються групами, що мають власні інтереси, то наслідком створення таких інституцій є орієнтація на обслуговування вузьких корисливих інтересів на противагу державним. Така ситуація не дозволяє забезпечити інноваційний розвиток держави як системи, а радикальна трансформація суспільства потребує державної влади, що ефективно працює, і це є головною проблемою інституційних змін». [15; с.34]

На сьогоднішній день, на неякісні реформи в Україні, а також на потребу впровадження інституційних змін постійно вказують міжнародні експерти.

Серйозну загрозу для стійкості демократії в Україні становили та становлять олігархічні клани, на що все частіше звертають увагу українських високопосадовців міжнародні партнери. Значний вплив олігархічної верхівки гальмує розвиток України, як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також вступ України до ЄС та НАТО.

До речі, вперше наміри України розбудовувати відносини з Європейським Союзом були проголошені у Постанові Верховної Ради України від 2 липня 1993 року «Про основні напрями зовнішньої політики України». У подальшому стратегічний курс України на європейську інтеграцію був підтверджений та розвинутий у Стратегії інтеграції України до ЄС, яку схвалено 11 червня 1998 року, та Програмі інтеграції України до ЄС, схваленій 14 вересня 2000 року. В ній була проголошена довготермінова стратегічна мета - європейська інтеграція України.

Як відомо з праць багатьох науковців, інституційні зміни, як правило можуть відбуватися двома шляхами: еволюційним шляхом або революційним шляхом.

Еволюційні інституційні зміни являють собою результат природнього процесу розвитку державності, впровадження поступових змін, шляхом запровадження нових та зміни існуючих інституцій, їх структури, норм та правил, а також їх вдосконалення з метою покращення їх діяльності. Еволюційні зміни відбуваються поступово.

Революційні зміни за своєю природою є радикальнішими, відбуваються шляхом повної ліквідації одних інституцій та створення на заміну інших або шляхом запозичення чи створення лише нових інституцій, які будуть покликані врегулювати досі нерегульовані правовідносини. Революційний шлях має місце внаслідок неефективного державного управління, надмірного тиску бюрократичного апарату та зменшення масштабів впливу держави на господарську діяльність. Цей шлях може йти шляхом запозичення моделі інституційного управління у державі в інших державах, в яких ці інституції виникли шляхом еволюційного процесу. Найголовніша мета революційного

шляху інституційних змін – впровадження нових інституцій у найкоротший строк. Цей шлях несе багато ризиків, зокрема запозичені інституції можуть не прижитися в іншому середовищі або призвести до результатів кардинально протилежних очікуванім.

З точки зору неінституційної теорії, держава являє собою організацію, перевагами якої над іншими суспільними інститутами є її право застосувати насильство та примус зокрема у сфері оподаткування, встановлення правил економічної діяльності, у формуванні економічної та інвестиційної політики.

Як зазначає Д.Норт, «інституції – це правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річище. І як наслідок вони структурують стимули в процесі людського обміну – політичного, соціального чи економічного. Інституційна зміна визначає шлях, яким суспільства розвиваються в часі, і тому є ключем до розуміння історичної зміни» [36; с.11].

Саме держава може, як сприяти створенню ефективних ринкових інститутів, так і, навпаки створювати інституціональну структуру, яка не дозволяє проявитися перевагам конкурентного порядку через монопольну владу та інші фактори, що ведуть до зростання трансакційних витрат. Усе залежить від конкретних умов і порівняльної ефективності в цих умовах тієї або іншої системи господарської координації. І хоча саме держава є необхідним атрибутом прогресуючих господарських систем, інститути, що нею генеруються, можуть не тільки сприяти підвищенню ефективності, але і перешкоджати їй.

О.І. Дадій визначає інституційні зміни «як безперервний процес кількісно-якісних і сутнісних перетворень та формування притаманних ринковій економічній системі соціальних і економічних інституцій. Така трансформація охоплює систему змін у економічній, політичній, правовій, соціальній та духовній компонентах суспільної системи. Кінцевою метою змін кожної з них є формування макроекономічного середовища, орієнтованого на максимальне задоволення потреб кожного індивіда та подолання протиріччя між ними,

створюючи необхідні умови для високих темпів інноваційного розвитку». [8; с.32]

«Інституційна система є єдністю сталості й мінливості, взаємозумовленості й взаємовиключення, позитивного і негативного. Всі характерні риси інституційного процесу вказують на наявність внутрішніх протилежних сторін у його структурі. Виникнення суперечності, проходження певних стадій розвитку та її розв'язання створює передумови для стрибка в новий якісний стан» [37; с. 55]

Безперервний процес розв'язання і відтворення суперечностей у межах інституційної системи складає основу процесу руху, а відповідно і перетворень.

І. Козак аналізуючи інституційні зміни та державу, як «активного суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління», зазначає, що «окрему увагу також варто приділити структурно-функціональній ідентифікації держави як інституційного суб'єкта. На підтвердження методологічної доцільності артикуляції такого аспекту заслуговує концепція Е. Метча, в межах якої класифіковано основні функції держави як інституційного суб'єкта щодо забезпечення відповідних змін у діяльності органів публічної влади. До таких функцій, на його думку, належать такі як:

– інституціоналізація (проявляється через створення та формальне закріплення інститутів – законів, суспільних норм та правил, традицій управління і т.п., а також у формуванні «правил гри» – системоутворюючих інститутів);

– інституціонально-регулююча (державо законодавчо регулює взаємодію інших інституційних суб'єктів (домогосподарств, фірм, державних закладів і т.д.), створюючи єдине правове поле);

– інституціонально-координуюча (здійснюється шляхом «дозованого» державного втручання в економіку з метою забезпечення найбільш ефективного функціонування ринкових структур та взаємодії суб'єктів ринку, а також зниження трансакційного навантаження);

- інституціонально-розподільча (полягає в установленні та розподілі ролей, зобов'язань та відповідальності, підтриманні балансу інтересів, а також у рівномірному забезпеченні всіх інституціональних суб'єктів необхідною інформацією і відповідно скороченні інформаційної недостатності);
- інституціонально-орієнтуюча (держава визначає вектор розвитку національної економіки, соціальної системи, правових та інших сфер, ініціює відповідні заходи державної політики, зокрема, у сфері економіки);
- інституціонально-стимулююча (проявляється у створенні дієвих механізмів державної підтримки, які стимулюють ефективне функціонування різних галузей та окремих суб'єктів господарювання (наприклад, підтримка інноваційних секторів економіки, створення бізнес-інкубаторів, видача пільгових кредитів на розвиток малого бізнесу та ін.);
- інституціонально-стабілізуюча (держава покликана формувати сталі умови взаємодії суб'єктів національної економіки, зокрема, шляхом проведення заходів з оздоровлення виробництв, які зазнають стагнації, мінімізації ризиків здійснення економічної діяльності, подолання кризових тенденцій та забезпечення цілісності економічної системи)» [18; с. 15].

Отже, через вищезазначені функції можна дослідити інституційні зміни у різних сферах суспільного життя, а також механізм державного регулювання суспільних відносин через впровадження відповідних інституційних змін. Ініціюючи будь-які інституційні зміни на шляху їхньої подальшої реалізації держава, як суб'єкт цих змін послідовно проходить всі ці функції, таким чином охоплюючи різні аспекти інституцій задля ефективного їх впровадження.

Держава реалізуючи певні інституційні зміни має чітко притримуватися алгоритму їх впровадження, підґрунтям такого алгоритму по суті можуть виступати функції держави як інституційного суб'єкта.

Відповідно до визначення наведеного в Економічному словнику «інституційні зміни – це складова частина процесу соціально-економічного розвитку, що виражається в розвитку і зміні соціальних інститутів. Інституційні перетворення – формування системи соціально-економічних відносин шляхом

створення відповідних економічних, правових і соціальних інститутів (лат. Institutum – установа, устрій). Інституційні перетворення лежать в основі зміни суспільно-економічного пристрою і можуть здійснюватися як революційним, так і еволюційним шляхом» [27, с. 160].

Більшість науковців ставлять поняття «інститути» та «інституції» у один рядок, використовуючи їх, як синоніми.

На думку В. Гошовської, І. Рейтеровича «...утім, в Україні громадяни (передусім середній клас) від початку фактично опинилися поза політичним процесом...Як наслідок, ідеться не стільки про нормальну «політику» (як публічну боротьбу за владу), скільки про так звану «війну еліт», в основі якої не розв'язання актуальних проблем країни та суспільства, а намагання «захопити державу», отримавши монопольний доступ до експлуатації державних ресурсів. Це, у свою чергу, призводить до кількох наслідків.

По-перше, в Україні політичний процес не є лінійним, тобто кожен його етап має як мінімум кілька варіантів розвитку, часто – діаметрально протилежних.

По-друге, будь-який консенсус між ключовими акторами процесу щодо його цілей або засобів апріорі не можливий.

По-третє, відбувається постійне хитання між демократичними та авторитарними тенденціями, на яке накладається поширення такого явища, як популізм.

Нарешті, по-четверте, переважна більшість політичних дій та рішень мають кулуарний або тіньовий характер» [7; с.17].

Вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державі змінювався паралельно процесам трансформації самої політико-управлінської еліти. Однак, процес інституційних змін йшов дещо повільніше, тому для розгляду впливу політико-управлінської еліти на інституційний розвиток буде доцільно розділити на три часові періоди.

Перший період – з проголошення незалежності України у 1991 році до 2014 року. З одного боку може здатися, що це дуже значний проміжок часу, але це є

досить логічним на тлі низької ефективності інституційних змін, економічної кризи та посилення впливу кланово-олігархічних груп. Лише на початку 2000-х років почалося зростання розуміння фундаментальної ролі факторів духовного, культурного, ідеологічного та політичного характеру. Нехтування національною багатоплановою складовою людського життя неминуче завело реформи у глухий кут та фактично призвело до соціального протесту і вибуху. А саме, режим Президента Л. Кучми під час якого були сформовані умови для функціонування фінансово-промислових груп, на базі яких згодом сформувалися бізнес-структури вітчизняних олігархів, незбалансованість системи влади призводила до періодичних конфліктів між Президентом та Верховною Радою. Державні інституції почали працювати не в інтересах громадян, а все більше орієнтувалися на задоволення потреб олігархічних груп у владі. У 2002 році Л. Кучма озвучив намір внесення змін до Конституції, які мали на меті посилити роль Верховної Ради та прем'єр-міністра у політичній системі держави. Серед науковців існує думка, що така ініціатива була обумовлена прагнення Л. Кучми закріпитися після чергових президентських виборів на посаді прем'єр-міністра. Перелічені події призвели до Помаранчевої революції 2004 року. Загальновідомою причиною Помаранчевої революції формально є фальсифікації виборів режиму Кучми під час президентських виборів. Однак, швидше за все факти фальсифікації слугували приводом до цієї революції, а причини є набагато глибшими та крилися у тотальній тривалій політичній та суспільно-економічній кризі.

Помаранчева революція та обрання на посаду Президента України прозахідного Віктора Ющенка зумовили надії українців на піднесення національної ідеї та просування на шляху євроінтеграції. Але слід констатувати, що скористатися новими можливостями та здобути значних результатів в інституційних внутрішніх реформах чи у зовнішніх відносинах з ЄС не вдалося. Зокрема, такий провал був обумовлений несприятливою для євроінтеграційних процесів ситуації України в середині держави, так, протягом п'яти років посаду Прем'єр-міністра України обіймали три особи, при чому Юлія Тимошенко за цей

період двічі. Керівництво Міністерством закордонних справ України за цей час здійснювали п'ять осіб. За відповідний період в Україні працювали три склади Верховної Ради України: четвертого, п'ятого та шостого скликання, що у свою чергу ускладнювало планомірну законотворчу роботу, зорієнтовану на зміни в країні, які б сприяли поглибленню відносин між Україною та ЄС. З урахуванням зазначених об'єктивних та суб'єктивних обставин вище керівництво держави виявилось не здатним здійснити цілеспрямовані, системні інституційні зміни, яких очікували, як населення України, так і європейські партнери.

Ситуація продовжила погіршуватися після перемоги в січні 2010 року на президентських виборах Віктора Януковича. Науковці також характеризують цей період так: «розпочався рішучий наступ на основи парламентаризму, на витіснення Верховної Ради як самостійного органу влади із процесу ухвалення рішень і управління країною. Удару по парламентаризму було завдано в двох напрямках: з одного боку, через відміну положень Конституції в редакції 2004 р.; з другого боку, через зміну норм регламенту Верховної Ради... Відміна норми про ексклюзивне право фракцій на формування коаліції більшості та відповідна індивідуалізація права на входження до такого об'єднання відкрила можливість для легального перетікання депутатів Верховної Ради у пропрезидентський табір... Однак із березня 2010 р. і до кінця роботи Верховної Ради VII скликання в парламенті сформувався певний ринок депутатських послуг, на якому могли «монетизуватися» як переходи по фракціях, так і окремі голосування чи участь у просуванні законопроектів» [14; с.33-34].

Отже, президентська влада почала стрімко набувати авторитарних рис, а парламент фактично втратив своє значення, як представницької інституції.

В. Янукович та його близьке оточення використовували владу у власних інтересах, здійснювався тиск на бізнес та усувалися конкуренти. Зміни у податковому законодавстві щодо обмежень у роботі фізичних-осіб підприємців зумовили хвилю протестів серед малого та середнього бізнесу. Але останньою краплиною, яка впала у чашу суспільного невдоволення стала неочікувана та різка відмова В. Януковича восени 2013 року підписати Угоду про асоціацію з

ЄС. Після цього, були зруйновані всі надії українців щодо євроінтеграції, а на тлі тотальної корупції та свавілля правоохоронних органів вибухнула Революція Гідності. Розгляд більш детально подій Майдану краще залишити історикам, в контексті ж політико-управлінської еліти та інституційних змін важливими є факти втечі В. Януковича та президентські вибори, які за цим відбулися. Навесні 2014 року Україна обрала нового главу держави. Президентом став Петро Порошенко.

Другий період – з президентських виборів 2014 року до президентських виборів 2019 року. З початку 2014 року Україна зазнала кардинальних змін у політичній та економічних сферах. РФ анексувала Крим та організувала військовий конфлікт на Донбасі. Був обраний новий Президент країни, в жовтні 2014 року дві третини парламенту було оновлено за підсумками парламентських виборів.

Звісно такі зміни у керівництві держави не могли не вплинути на внутрішню та зовнішню політику. Доцільним буде перелічити та коротко проаналізувати основні досягнення та прорахунки у реформуванні країни. Вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни неможливо розглядати окремо від безпосередньо інституційних змін.

До досягнень цього періоду можна віднести підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, в світлі того, що відмова попереднього президента підписати зазначену Угоду стала однією з причин Революції Гідності, то цей крок новообраного президента є досить логічним. Відбулося започаткування реформи децентралізації, яка розпочалася у 2015 році з прийняття поправок до Бюджетного кодексу та прийняттям Закону України «Про добровільне злиття громад». Була спрямована на надання місцевій владі більше фінансової автономії та більшої відповідальності за щоденні проблеми своїх громад. Надалі розпочалася реформа у газовому секторі та відбулася відмова від російського газу. До цього економіка характеризувалася низькою енергоефективністю та залежністю від поставок газу з Росії. Значною зміною стало залучення професійної команди менеджерів до управління «Нафтогазом» і

створення при ньому незалежної наглядової ради. Але нажаль ця реформа застрягла на півшляху до успіху та завершення.

Посилилася незалежність та інституційна спроможність Національного банку України (НБУ), як інституції, зокрема, було зменшено штат, при цьому його ефективність підвищилася. НБУ реорганізував свою наглядову функцію та посилив нагляд за діяльністю банків та інших фінансових установ. Також був покращений рівень комунікації, зокрема з бізнесом та ЗМІ.

У 2014 році розпочалася реформа публічних закупівель та у 2015 році був прийнятий Закон України «Про публічні закупівлі», який започаткував функціонування електронної системи закупівель Прозорро та був направлений на забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. Передбачалося здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад через прозору електронну систему.

Електронні послуги були впроваджені і в інших сферах, влітку 2017 року було створено мережу центрів надання адміністративних послуг, завдяки яким спростився порядок отримання багатьох державних послуг шляхом зосередження їх надання у відповідних центрах.

У 2015 року був прийнятий новий закон «Про Національну поліцію України», який передбачав реформування старої, корумпованої та неефективної міліції на нову службу, яка була призвала стати сервісом для громадян із забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку. Одним із показників позитивного ефекту цієї реформи, можна назвати зростання суспільної довіри та підтримки до нової інституції.

На жаль, у цей період часу антикорупційна реформа не показала гарних результатів. І хоча, у 2014 році були прийняті важливі антикорупційні закони, які визначили правові та організаційні засади проведення очищення влади

(люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні, а також засади функціонування системи запобігання корупції в Україні. А саме, Закон України «Про очищення влади» та Закон України «Про запобігання корупції», але до якихось визначних результатів вони не привели. Судова система також не зазнала значних та ефективних змін. Щодо земельної реформи, то не дивлячись на те, що були сформовані певні передумови для відкриття ринку землі, значна політизація цього питання заблокувала подальші дії. Певні зрушення відбулися у функціонуванні державної служби, так, у 2015 році був прийнятий новий Закон України «Про державну службу», були запроваджені в Міністерствах посади державних секретарів, які призначаються за результатами відкритого конкурсу. Але досягти значних результатів не вдалося, актуальним залишилися питання надто розгалуженого, бюрократичного апарату по всій країні, низьких заробітних плат та здебільшого посередніх професійних якостей державних службовців.

На думку О. Моїсеєнка, в той період часу для України був ще характерним своєрідний «інституціональний вакуум», який він характеризує так: «коли деякі ринкові інститути (приватна власність на землю і надра та їх ринковий обіг, фондовий ринок, ринкові санкції за неефективність (банкрутства), незалежна судова система, вільні ціни; податкова система ринкового типу, відкритість економіки) взагалі не представлені в сучасній економіці або представлені вкрай слабо» [32; с.126].

Аналізуючи інституційні зміни в контексті подолання суперечностей інноваційного розвитку О.І. Дацій вважає, що «оскільки інституційні зміни ініціюються групами, що мають власні інтереси, то наслідком створення таких інституцій є орієнтація на обслуговування вузьких корисливих інтересів на противагу державним. Головною проблемою інституційних змін є те, що зазначена ситуація не дозволяє забезпечити інноваційний розвиток держави як системи, а радикальна трансформація суспільства потребує державної влади, що ефективно працює, і це є головною проблемою інституційних змін» [8; с.34].

Таким чином, вплив політико-управлінських еліт на інституційні зміни в державі до 2014 року в контексті побудови демократичної держави був здебільшого деструктивним та був обумовлений сильними позиціями кланово-олігархічних груп, які звикли діяти виключно у власних інтересах. Хоча певні інституційні зміни і відбувалися, при цьому, в цілому вони не відповідали інтересам суспільства, що неодноразово призводило до революційних подій та зміни еліт. Громадське суспільство відмічається поступовим прогресом у консолідації коло національної ідеї, при цьому, такі зміни мали ситуативний характер і в цілому суспільство ще не було здатним бути рушійною силою прозорого та демократичного оновлення політичних еліт.

### **3.2 Вплив політико-управлінської еліти на інституційні зміни в державі на сучасному етапі та рекомендації щодо поліпшення функціонування політико-управлінської еліти**

На періодичні зміни в складі правлячої верхівки напряму впливає запит суспільства у відповідному перезавантаженні керівних кадрів, що на жаль, часто-густо пов'язано із негативними результатами в їхній діяльності.

Як стверджує Н. Попадюк, «сьогодні дуже необхідна управлінська еліта, яка враховувала б зміни, що відбуваються в соціально-економічній, політичних і духовних сферах суспільства, а також завдання України як незалежної, правової демократичної держави» [42; с.145-146]. Політико-управлінська еліта має відповідати багатьом вимогам задля утвердження себе в політиці та управлінні, і завоюванні довіри громадян. Оскільки, прийняття політичною елітою рішень є важливими чинником, що визначає напрямки розвитку держави та впливає на трансформацію державних інституцій.

Аналізуючи діяльність та склад політико-управлінської еліти багато науковців все ще притримуються думки про її закритість та низьку ефективність її діяльності.

Внутрішні корупційні скандали негативно впливають не тільки на репутацію країни на міжнародній арені, але й збільшують соціальну напруженість всередині держави, викликають стагнацію економічного розвитку. При цьому, проблематика протидії та боротьби з корупцією лунає публічно з різних джерел майже щодня.

Перемога на президентських виборах 2019 року Володимира Зеленського, який до того моменту був аполітичною фігурою, свідчила про кричущий запит суспільства до рішучих інституційних змін в державі. Хоча, у період президенства Петра Порошенка мали місце деякі інституційні позитивні зрушення, все ж таки він не виправдав очікувань суспільства у найбільш важливих питаннях корупції у владі, особливо у судових та правоохоронних органах, не вирішеними залишилися проблеми анексії Криму та тимчасової окупації Донбасу, парламент асоціювався у населення з олігархами та корупціонерами.

Продовженням тенденцій до кардинального оновлення влади шляхом виборів, стали парламентські вибори влітку 2019 року, за результатами яких, у парламент потрапила рекордна кількість нових облич.

До здобутків нової влади за два роки можна віднести запуск ринку землі, продовження реформи цифровізації країни, у 2020 році відбувся запуск Дії через яку наразі українці можуть отримати багато корисних послуг онлайн не виходячи з дому та не відвідуючи органи влади й не контактуючи з чиновниками, відбулося виведення з тіні та врегулювання ринку азартних ігор, продовжилася реформа децентралізації, а також сам Президент вважає один із найважливіших здобутків – інфраструктурну реформу.

На жаль, зовнішні обставини внесли свої корективи у реформування держави та 24 лютого 2022 року розпочалася повномасштабна агресія РФ на Україну. Указом Президента був введений військовий стан та країна почала мобілізувати свої сили у всіх сферах на відсіч наступу ворога.

На думку В. Гошовської, І. Рейтеровича «слід констатувати, що після початку широкомасштабного вторгнення Росії в Україну 24 лютого 2022 р. українська влада та українське суспільство об'єдналися та наразі роблять усе для

перемоги нашої країни. Відповідно, вектори розвитку політичного процесу та динаміка політичних відносин суттєво змінилися, реальна взаємодія ключових політичних інститутів та політичних акторів звелася до питань національної безпеки і оборони, а деякі формальні та неформальні політичні практики або суттєво трансформувалися, або взагалі припинили своє існування» [7; с.16].

Звісно, що умови повномасштабної збройної агресії РФ проти України вимагають повної зосередженості на нарощуванні військового потенціалу країни та у зв'язку з цим можна казати, що деякі реформи в політичній, економічній, соціальній сферах, як кажуть «не на часі». Але з іншого боку, саме в цих складних умовах ефективні інституційні зміни в державі є вкрай необхідними, у першу чергу, саме заради Перемоги нашої країни над ворогом.

Отже, проведення змін в інституційній системі є підґрунтям створення таких стимулів і мотивів діяльності, які дозволять сконцентрувати зусилля широких верств населення на тих напрямках, що забезпечать втілення у реальність трансформаційних програм і планів.

В ідеалі цілі державних інституційних змін повинні визначатися суспільними інтересами. Протягом тривалого часу превалювали виключно приватні інтереси, відбувалося нехтування суспільними інтересами.

Козак І. аналізуючи сутність інституційних змін у сфері публічного управління, зазначає, що «Д. Норт особливу увагу приділяє кризовим умовам, які функціонально спонукають систему до запровадження деконструкції діяльності традиційних інституцій управління. У цьому відношенні йдеться про те, що саме криза зумовлює стратегічне обґрунтування інституційних змін, що тим самим зумовлює формування «дієвих політико-адміністративних інституцій, включених до багаторівневої системи формування цілей та стимулів для основних акторів управлінського процесу – від вищого політичного керівництва та провідних бізнесменів до регіональних та місцевих чиновників, а також отримувачів державних послуг» [18, с.17].

Проаналізувавши підходи до визначення політико-управлінської еліти, а також трансформаційні процеси за час незалежності України можна впевнено

стверджувати, що політико-управлінська еліта здійснювала та здійснює неабиякий вплив на інституційні зміни в державі.

Цей вплив може бути, як прямий, так і опосередкованим, як особистісний, так і корупційний. При цьому, в ідеальному варіанті будь-яка реконструкція, в тому числі інституційна, яка пропонується державою, має базуватись на врахуванні ціннісно-мотиваційного складника інтересів суспільства.

У разі якщо правляча верхівка просуває інституційні зміни, які не кореспондуються з інтересами суспільства, а спрямовані на забезпечення функціонування самої влади та її близького оточення, у такому разі поступово збільшується напруження у суспільстві та рано чи пізно такі дії вибухають в революційні події.

Наразі у своїй більшості народ України показує свою єдність та здатність на можливе та майже неможливе: захисники та захисниці кожного дня ціною свого життя боронять нашу країну, цивільні працюють в тилу та намагаються підтримувати економіку країни та військових, волонтерити під звуки сирени повітряної тривоги, везти гуманітарну допомогу в зону бойових дій тощо.

На думку Ф.Фукуями, «аби забезпечити результативність впливу держави на ініціювання відповідних інституційних змін, її діяльність має «детермінуватися» впливом з боку трьох основних суб'єктів: самих державних агентів, які використовують владу в інтересах максимізації ренти; виборцями, зацікавленими в колективних благах; групами з особливими інтересами» [18; с.13]

Результативність інституційних змін неможлива без здійснення комплексу дій щодо попередження негативних наслідків впровадження та реалізації таких змін.

Хоча запит на інституційні зміни йде від суспільства, політико-управлінська еліта, яка наділена владними повноваженнями щодо ініціювання інституційних змін відповідно до встановлених процедур повинна нести відповідальність за результати та ефективність таких інституційних змін.

На думку Козака І.П. «інституційні зміни, ініційовані державою й підтримані інститутами громадянського суспільства, формують технологічних каркас суспільства, спроможний знімати локальні суперечності у сфері публічного управління. Досягнення певної компліментарності у стосунках між державою та суспільством є запорукою паритетності підтримки інституційних змін незалежно від суб'єктності їх ініціювання». [18; с.14]

Політико-управлінська еліта відіграє значну роль, як активний суб'єкт інституційних змін, який здатний задавати напрямки відповідних змін.

Людський фактор складно переоцінити, тому найбільш перспективним вбачається формування високопрофесійного апарата державних службовців, із постійним підвищенням кваліфікації, розвитком спеціалізованої освіти та високим рівнем відповідальності.

Обрання на виборну посаду або призначення на посаду, повинно мати морально-етичне підґрунтя, а не переслідування власних корисливих інтересів чи задоволення виключно власних потреб. При цьому, ще до обрання до владних органів чи призначення на посаду кандидати повинні розуміти, що винагорода за служіння державі є обмеженою певними виділеними на це грошовими ресурсами. Державні посади не повинні розглядатися як засіб власного збагачення суб'єктів, які їх займають чи їх близького оточення. Без перебільшення, на мою думку, займати такі посади – це в першу чергу високий рівень особистої відповідальності, це навіть пожертва – власним часом, який віддається роботі, замість того, щоб провести його на свій розсуд, наприклад з сім'єю чи друзями.

Єдиним шляхом формування такого підходу для нинішнього та майбутнього покоління є нульова толерантність до корупції та виховання національної свідомості у поєднанні з морально-етичними цінностями.

На думку А.А. Клочка «модернізація публічного управління в Україні є перманентним процесом. На сучасному етапі до її основних проблем слід відносити, насамперед: недостатню інституціональну спроможність інститутів державного управління центрального рівня виконувати свої формальні,

передбачені законодавством, повноваження, у тому числі внаслідок недосконалої кадрової політики, яка не стимулює рекретування і професіоналізацію компетентних і достатньо мотивованих управлінців, т.з. агентів реформ, а також високого рівня корупції в державній службі... У той же час, система публічного управління безперечно не є замкненою системою й її ефективність залежить від ряду факторів більш широкого порядку: національних особливостей політичної системи і політичного режиму, стану національної економіки і фінансової системи зокрема, а також національної політико-управлінської еліти і характерної для неї спроможності і мотивації до здійснення системних реформ у державі. І далеко не в останню роль, якщо не визначальну, в реформаційному потенціалі останньої буде грати її професійні і морально-етичні якості, від яких у першу чергу і залежить результативність модернізації державно-управлінського механізму» [16;130]

А.А. Ключко розглядає роль політико-управлінської еліти у модернізації публічного управління крізь призму характеристики її морально-етичних і професійних якостей.

Науковець посилаючись на аналітичні дослідження зазначає, що «до чинників, що визначають нестабільність відносин у середині нинішньої політико-управлінської еліти та які лежать на поверхні, є:

- критично низький рівень взаємної довіри як між фракціями-учасницями парламентської коаліції та їх лідерами, так і між членами парламентських фракцій;
- пріоритет у діяльності політичних сил та їх лідерів особистих амбіцій та групових інтересів;
- посилення тенденції до концентрації владних та інших повноважень в одному центрі прийняття рішень, утворення «тіньових центрів» влади разом із спробами підпорядкування таким центрам діяльності конституційних органів влади;
- дуалізм у функціонуванні владних інституцій в Україні;

- пріоритет у діяльності політичних сил та їх лідерів особистих амбіцій та групових інтересів;
- зростання частки відвертого популізму в політиці;
- спроби посилення точкового впливу різних груп за інтересом на окремі парламентські фракції» [16; с.131].

В цілому рівень суспільної довіри до інститутів публічної влади, отже відповідно й до політико-управлінської еліти, яка становить склад цих інститутів був та залишається вкрай низьким. Хоча, аналітичні дослідження інколи свідчать про покращення рівня суспільної довіри до окремих владних органів, негативні тенденції все ж зберігаються протягом тривалого часу.

Більш того, переважна більшість громадян звинувачують саме представників політико-управлінської еліти і групи інтересів, що мають визначальний вплив на її діяльність і кадровий склад, у безпосередньому гальмуванні реформ.

Рівень віри українців в успішність реформ протягом останніх декількох років також залишається низьким, однак кількість тих, хто зовсім не вірить в успіх реформ постійно та поступово зменшується.

Суспільна думка дотримуються того, що найбільшою перешкодою успішних реформ є олігархи, які чинять опір проведенню необхідних реформ або впливають на проведення реформ лише переслідуючи власні інтереси. Іншими чинниками, які гальмують позитивні інституційні зміни в державі відповідно до суспільної думки є надмірна бюрократія, парламентська опозиція, правоохоронні органи та судова влада. При цьому, до чинників, які просувають реформи та сприяють їх втіленню, суспільна думка відносить активне й небайдуже громадянське суспільство та країни Заходу.

За висновками аналітиків Світового банку, місія будь-якої держави заснована на виконання п'яти функціональних завдань: зміцненні основ законності, підтриманні збалансованого політичного середовища, інвестиціях в основи соціального забезпечення, підтримці незахищених прошарків населення, захисті довкілля. При цьому дії уряду повинні спиратися на такі складові, як

прозорість, простота і передбачливість. На жаль, влада в Україні до цього часу не стала підконтрольною суспільству, державна політика не є прозорою, а ефективної системи управління ще не створено.

«Розрив між політичною елітою та інститутами є досить актуальним на внутрішній політичній сцені. Політичні еліти конкурують у формально консолідованій структурі демократичних інституцій, хоча їх поведінка не збігається з даною структурою у важливих аспектах. Розрив між політичною елітою та інституціями можна виявити через розгляд функціонування блоків політичної партії в загальних рамках системи демократичних політичних партій» [33; с.80].

Вищенаведені дані очевидно свідчать про брак мотивації сучасної політико-управлінської еліти здійснювати реформи, принаймні суспільно затребувані. Шукаючи пояснення причин відсутності мотивації у еліт для скільки небуть системних перетворень, доречно звернутися до думки, яка сповідується вченими-інституціоналістами про те, що, як правило, будь-яка інституційна зміна відбуватиметься лише тоді, коли вона буде вигідна зацікавленим групам.

Г. Зеленько стверджує, що «...обійти правила, нав'язані фінансово-промисловими групами, практично неможливо через специфіку виборчого процесу. У цій конкуренції партії або змушені грати за правилами, які нав'язуються фінансово-промисловими групами, або ж їхні шанси перейти у вищу лігу зводяться практично до нуля» [14; с.159]. Також, слід погодитися із думкою В. Гошовської та І. Рейтеровича, які зазначають, що «...до цього слід додати вкрай низьку інституційну спроможність організацій громадянського суспільства, що в результаті витісняє активних громадян на периферію політичного процесу та змушує фактично «вигризати» сфери компетенції для себе (тоді як у країнах сталої демократії держава радо ділиться власними компетенціями з громадянським суспільством)...Зазначені неформальні політичні практики (довкола яких відбувається перманентна запекла боротьба за право їх формувати) призводять до такого вкрай небезпечного явища, як

деінституціоналізація – тобто знищення старих інститутів без формування відповідної альтернативи. Наслідком цього є своєрідний політико управлінський вакуум, що призводить до загального послаблення керованості державою, обмеження конституційно гарантованих прав і свобод людини та громадянина в Україні тощо» [7; с.18].

Хоча не можна не помітити певний прогрес у тому ж реформуванні системи публічного управління, наприклад, у реалізації реформи децентралізації, Національного банку, державної служби, антикорупційної реформи, однак на думку суспільства цих зрушень недостатньо. Крім того, зазначені реформи стали або результатом вимог Майдану та громадянського суспільства або ж були ініційовані на вимогу міжнародних фінансових донорів та західних партнерів.

Фактично роль вітчизняної політико-управлінської еліти в модернізаційних процесах незалежної України можна звести до виконання нею, за висловом С. Щербини, «вторинного реформування, тобто закріплення соціальних змін, та проведення реформ, спрямованих на адаптацію політичних процесів відповідно до соціальних змін, що вже відбулися» [53; с.13].

На думку І. Козака «політично-управлінська еліта має виступати форпостом для розроблення та утвердження оптимізаційних принципів, запровадження демократичних процедур реалізації публічного управління, які ґрунтуються на результативній практиці зворотного зв'язку органів публічної влади і суспільства та персональної відповідальності суб'єктів прийняття стратегічних рішень» [18; с.12]

Держава, як суб'єкт реалізації інституційних змін у сфері публічного управління має передбачати необхідність оптимального поєднання сталості інститутів функціонування держави та стабільну динамічність їх розвитку відповідно до запитів суспільної практики. Виходячи із цього, важлива роль держави артикулюється для апарату органів публічної влади, на який покладається функціональне зобов'язання професійної діяльності відповідно до умов критичної ситуації щодо прийняття «адекватних стратегічних рішень».

Саме державно-управлінський апарат у такому відношенні, аби гарантувати оптимізаційну синергію інституційних змін у сфері публічного управління, має слугувати стабілізації ситуації сталого функціонування інститутів держави та налагодження їх зворотної взаємодії із громадськістю.

Причини реформаторської неефективності сучасної української політико-управлінської еліти слід шукати і в дефіциті у неї знань та умінь. Дійсно, важко не помітити, що на здатність виступати локомотивом модернізації за самою логікою цього процесу, особливо у галузі державного управління, професійні компетентності суб'єктів політичних і державно-управлінських рішень явно будуть грати далеко не останню роль.

Аналіз професійної приналежності сучасної політичної еліти свідчить про відсутність належного досвіду в управлінні державними справами, не кажучи вже про стратегічне планування шляхів та напрямків реформування, частка фахівців державного управління виявилася вкрай низькою.

Таким чином, сучасна політико-управлінська еліта як нестабільний і закритий конгломерат керівників державного і бюрократичного апарату, формальних та неформальних лідерів політичних партій, представників бізнесових еліт, інкорпорованих в систему публічного управління всіх рівнів, які керують державою, займаючи широкий спектр політичних і адміністративних посад у виконавчій і законодавчій владі на всіх рівнях галузевого і територіального управління, очевидно, не є достатньо мотивованими модернізувати публічне управління.

Аналіз здатності сучасної політико-управлінської еліти до результативної модернізації публічного управління в Україні, проведений крізь призму характеристики її морально-етичних і професійних якостей, дозволяє зробити висновок про відверто недостатню мотивацію досліджуваної соціальної групи на відповідні кроки, крім тих випадків, коли ситуацією продиктовано збереження її привілейованих позицій у суспільстві. Водночас у плануванні державної політики досліджувана еліта дотримується переважно методу спроб та помилок,

визначаючи здебільшого ситуативний характер реформування публічного управління.

Обґрунтовано, що низький реформаторський потенціал сучасної політико-управлінської еліти, яку доцільно віднести до роз'єданого типу еліт, обумовлений: низьким досвідом і професійною підготовкою, необхідними для роботи у сфері державного управління, у більшості її представників; відсутністю у неї скільки небудь міцного суспільного авторитету, особливо внаслідок браку соціальної і політичної відповідальності цієї групи за ситуацію в країні; переважно негативним ставленням соціуму до неї як до агентів реформ; браком суспільної довіри до ключових державних інститутів, як от: глава держави, парламент і уряд, що контролюються нею.

Таким чином, виходячи з аналізу чинників, які становлять своєрідні перешкоди у ефективному функціонуванні політико-управлінської еліти, можна виокремити рекомендації, виконання яких забезпечить покращення, як самої політико-управлінської еліти, так і її функціонування.

1. Розвиток профільної вищої освіти для державних службовців всіх ланок. Важливим фактором підвищення ефективності державного управління є налагодження системного процесу реформування державної системи підготовки кадрів в Україні в період трансформаційних змін у суспільстві. Навчання обов'язково повинно містити ціннісний компонент, необхідно у прямому сенсі виховувати високі морально-етичні цінності майбутньої еліти.

2. Обов'язкове складання та подання мотиваційного листа не тільки кандидатами на ті посади на які проводиться конкурс, а й на виборні посади теж. Зазначена рекомендація покликана поглибити усвідомлення кандидатами важливості діяльності в органах державної влади та високого рівня суспільної відповідальності.

3. Впровадження вимоги до всіх посадовців щорічно підвищувати кваліфікацію в сфері державного управління та професійної етики. Необхідність підвищувати інтелектуальний та професійний рівень викликана

загальносвітовими тенденціями особистісного та освітнього зростання населення, особливо тих осіб, які займають високі посади у державному апараті.

4. Забезпечення гендерної рівності та реальної збалансованої участі жінок та чоловіків у політичних процесах в державі та на керівних посадах органах державної влади.

5. Врегулювання взаємодії державних посадовців та груп інтересів на законодавчому рівні. Як відомо, специфіка інституційної системи України за період незалежності виявляється у поєднанні формально визначених у встановленому порядку нормативно-правових актів та інститутів з неформальними фінансово-промисловими (так званими олігархічними) групами. Є зазначена проблематика і джерелом постійних корупційних ризиків.

Групи інтересів та групи тиску відіграють у політичному процесі окрему роль. Наразі вже було вчинено декілька спроб врегулювати правовідносини у сфері лобізму, однак подані законопроекти: проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. №3059 від 11.02.2020 р.) та всі альтернативні законодавчі ініціативи з питань лобіювання: законопроект «Про лобізм» (реєстр. №3059-1 від 28.02.2020 р.), законопроект «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (реєстр. №3059-2 від 02.03.2020 р.), законопроект «Про лобістську діяльність» (реєстр. №3059-3 від 03.03.2020 р.) були повернуті на доопрацювання суб'єктам законодавчої ініціативи.

Нещодавно було анонсовано розробку законопроекту про лобістську діяльність урядом, який планується найближчим часом подати до Верховної Ради України. Це пов'язано з тим, що 20 вересня 2023 року набув чинності Закон України «Про правотворчу діяльність» та з цієї дати почався відлік шести місяців для внесення Кабміном законопроекту щодо лобізму та лобістської діяльності.

Пункт 1.3.3.1. Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. №220, в якості вирішення проблеми непрозорості та непублічності діяльності суб'єктів

лобіювання (для впливу на парламентські рішення), передбачає прийняття закону, яким визначено:

«1) дієві правила взаємодії посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування із заінтересованими сторонами та суб'єктами впливу (лобістами);

2) прозорі механізми забезпечення діяльності суб'єктів впливу (лобіювання) на посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування;

3) механізми контролю за лобістською діяльністю та орган, уповноважений здійснювати такий контроль;

4) відповідальність за порушення вимог відповідного закону» [9].

Лобіювання (лобізм) як вплив фізичних і юридичних осіб на політичні, економічні та соціальні рішення органів влади і посадових осіб є невід'ємною частиною політичного процесу та зворотного зв'язку між владою і суспільством.

Хоча лобіювання є частиною політичної системи будь-якої країни, сам інститут лобізму не закріплений в національному законодавстві та не має спеціального правового регулювання. Тому, окрім відкритого і публічного лобіювання, окремі його форми та методи впливу на політиків і чиновників є нелегальними, шкідливими та неетичними: хабарництво, непрозора фінансова підтримка політичних партій та кандидатів на виборні посади.

З наведених та багатьох інших причин лобізм в Україні часто інтерпретується з негативною конотацією. До того ж, незаконні та тіньові форми лобізму є одним з ключових інструментів негативного впливу зацікавлених груп, зокрема олігархів.

Пункт 3 Плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.11.2021 р. №1582-р, передбачає забезпечення прозорості діяльності осіб, які намагаються впливати на зміст розроблюваних правових актів або управлінських

рішень (лобістської діяльності), та обмеження пов'язаних з такою діяльністю корупційних ризиків.

Успішні бізнесмени та представники великих економічних груп інтересів, хоча багато з них і мають відмінну освіту, організаторські та аналітичні здібності, у першу чергу завдяки ведення свого бізнесу вони збільшують власний капітал. Політико-управлінська еліта має працювати на добробут держави, на збільшення економічного потенціалу та капіталу держави, а не власного збагачення. Отже, приймаючи кожне рішення, впроваджуючи зміни перше питання на яке необхідно відповісти владній верхівці, яка претендує на звання політико-управлінської еліти це – чи будуть запропоновані мною зміни на користь державі та суспільству чи переслідуються цілі збагачення певних осіб або груп? Чи принесуть ці зміни користь, якщо не кожному, то більшості з простих громадян? Як саме вплинуть ці зміни позитивно на якість їх життя: в сферах забезпечення стабільною роботою з гідним доходом, безоплатною освітою, якісною та доступною медициною, в сфері ефективної діяльності державних сервісних служб, судових органів тощо.

Таким чином, олігархічні групи значною мірою гальмують демократичні процеси реформування інституційної системи країни. І хоча, з початку повномасштабного вторгнення більшість великих та впливових фінансово-промислових груп згуртувалися навколо поліпшення оборони держави та активно надають допомогу, як військовим, так і вимушено переміщеним особам, а також іншим категоріям населення, які постраждали від війни, на жаль, ще залишається актуальним здійснення ними негативного впливу на демократичні, стратегічні та системні інституційні зміни в державі.

## ВИСНОВКИ

1. Впродовж розвитку досліджень феномену еліти, це поняття отримало багато різних трактувань, що обумовлюється декількома підходами, які сформувалися навколо цього поняття, зокрема такими, як позиційний, концептуальний або функціональний, репутаційний, а також неінституційний підходи. При цьому, можна зробити висновок, що не дивлячись на відмінності, їх об'єднує, те, що еліта розглядається дослідниками нерозривно з владою, а також, як група, котра хоча і становить меншість, але знаходиться на верхівці та має значний вплив на більшість суспільства.

2. Запропоновано наступне поняття політико-управлінської еліти, як певної відносно самостійної групи людей, яка займає ланку правлячої верхівки влади, демонструє стійкі морально-етичні якості, користується високим авторитетом і довірою у суспільстві, здатна приймати суспільно-важливі рішення та здійснювати вплив на політичні та соціально-економічні процеси як безпосередньо, так і опосередковано.

3. Політико-управлінська еліта з часів проголошення незалежності України до сьогодні пройшла вже значний складний та суперечливий трансформаційний шлях. Паралельно із процесами трансформації політико-управлінської еліти відбувалися процеси зміни громадського суспільства. Наразі можна стверджувати, що громадське суспільство досягло певного рівня консолідації коло ідеї сильної, незалежної, демократичної держави та з цієї позиції здатне висувати підвищені вимоги до якості формування нової політико-управлінської еліти. Політико-управлінська еліта є безпосереднім провідником стратегії та напрямків інституційних змін в державі, але не можна осторонь залишати активне громадське суспільство, оскільки саме воно є не тільки неформальною рушійною силою змін в державі, а є також індикатором успішності чи неуспішності нових реформ та інституційних змін.

4. Європейський Союз приділяє інституційному розвитку дуже велику увагу, зокрема вдосконаленню державного управління. У картині європейських

цінностей сталість та висока спроможність інституцій свідчить про високий рівень розвитку демократії. Дослідивши досвід політично-управлінської еліти Європейського Союзу знаходиться підтвердження тому факту, що ціннісний компонент є невід'ємною та важливою частиною характеристики цього поняття.

5. Вплив політико-управлінських еліт на інституційні зміни в державі до 2014 року в контексті побудови демократичної держави був здебільшого деструктивним та був обумовлений сильними позиціями кланово-олігархічних груп, які звикли діяти виключно у власних інтересах. Хоча певні інституційні зміни і відбувалися, при цьому, в цілому вони не відповідали інтересам суспільства, що неодноразово призводило до революційних подій та зміни еліт. Громадське суспільство відмічається поступовим прогресом у консолідації коло національної ідеї, при цьому такі зміни мали ситуативний характер і в цілому суспільство ще не було здатним рушійною силою прозорого та демократичного оновлення політичних еліт. Після початку 24 лютого 2022 р. повномасштабного вторгнення РФ в Україну українська політико-управлінська еліта та українське суспільство об'єдналися та наразі роблять усе для перемоги нашої країни. Залишаються найболючими та актуальними питаннями подолання корупції, врегулювання взаємодії державних посадовців та груп інтересів на законодавчому рівні (лобістська діяльність) та судова реформа, на цьому зокрема наголошують міжнародні партнери. Незважаючи на воєнний стан, активні бойові дії та консолідацію влади і суспільства заради перемоги, очевидно є необхідність у продовженні системних, стратегічних та демократичних реформ державних інституцій.

6. Виходячи з аналізу чинників, які становлять своєрідні перешкоди у ефективному функціонуванні політико-управлінської еліти, сформульовані рекомендації, виконання яких забезпечить покращення, як самої політико-управлінської еліти, так і її функціонування: створення Всеукраїнської ради доброчесності, яка буде перевіряти кандидатів на топ-посади на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики; обов'язкове складання та подання мотиваційного листа не тільки кандидатами на ті посади на які

проводиться конкурс, а й на виборні посади теж; впровадження вимоги до всіх посадовців щорічно підвищувати кваліфікацію в сфері державного управління та професійної етики; розвиток профільної вищої освіти для державних службовців всіх ланок; забезпечення гендерної рівності та реальної збалансованої участі жінок та чоловіків у політичних процесах в державі та на керівних посадах органах державної влади; врегулювання взаємодії державних посадовців та груп інтересів на законодавчому рівні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батрименко О. Бюрократія як чинник функціонування регіональної еліти: виклики громадсько-політичного представництва. Науково-теоретичний альманах «Грані». 2020. №23 (12). С. 29-37.
2. Борщевський В., Василиця О., Матвеев Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. 2022. №2. С.30-35.
3. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього: монографія / авт. кол. Л.Г. Комаха, І.В. Алексеєнко, В.А. Гошовська та ін.; за заг. ред. Л.Г. Комахи, І.В. Алексеєнко. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2022. – 976 с.
4. Гошовська В.А. Політична корупція як об'єкт наукового дослідження. Держава та регіони. Теорія та історія державного управління. 2018. №2 (62). С.4-11.
5. Гошовська В., Пашко Л., Даниленко Л. Посилення інституційної спроможності Верховної Ради України як умова подолання кризи вітчизняного парламентаризму. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2019. Вип.1. С.31-42.
6. Гошовська В., Пашко Л. Реформування Української держави як виклик сьогодення. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. - № 1. – С. 14-22.
7. Гошовська В., Рейтерович І. Політичний процес в Україні: особливості, проблеми та перспективи. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. №1 (17), С. 16-20.
8. Дацій О.І. Інституційні зміни як основа подолання суперечностей інноваційного розвитку. Інвестиції: практика та досвід. 2010. №9. С. 32-34.
9. Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>

10. Державне управління в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України: історія, теорія, методологія (Моніторинг наукових досліджень і розробок): Навчальний посібник. – Ужгород: Ліра, 2007. – 343 с.
11. Елітознавство: підручник / за заг. ред. В.А. Гошовської. – К.: НАДУ, 2013. – 268 с.
12. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко; За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - 76 с.
13. Запорожець Т.В. Економічна еліта у політичному полі України. Проблеми і результати дослідження. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. №11. С.1-9.
14. Інституційні змін політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь / За ред. д. політ. н., професора Г.І. Зеленько. – К.: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2014. – 164 с.
15. Катигрובה О.В. Інституційні зміни як основа подолання суперечностей інноваційного розвитку. Інвестиції: практика та досвід. 2013. №13. С. 32-35.
16. Ключко А. Модернізація публічного управління в Україні крізь призму характеристики морально-етичних і професійних якостей політико-управлінської еліти. / Інвестиції: практика та досвід. № 1/2021. С. 129-134.
17. Ключко А. Особливості становлення сучасної політико-управлінської еліти в контексті модернізації публічного управління в Україні. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2020. - №12 – С.1-8.
18. Козак І.П. Держава як суб'єкт реалізації інституційних змін у сфері публічного управління. Теорія та історія публічного управління. 2020. Том 31 (70) №3. С. 11-17.

19. Козак І.П. Інституційні зміни в публічному управлінні як тренд сучасного розвитку. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2020. №2 (70). С.95-100.

20. Колот А.М., Герасименко О.О. Соціальна держава: генезис та перспективи розвитку. // Соціально-трудова відносина: теорія та практика. 2017. - № 1. - С. 8-36.

21. Конституція України [Електронний ресурс]. – URL: Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

22. Кочубей Л.О. Сучасні політична еліта та політичний клас: визначення, моделі та особливості становлення. // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. - 2010. - Вип. 1. - С. 37-54.

23. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. Кол.: Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. – К.: НАДУ, 2010.- 300 с.

24. Крюков О.І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення: Монографія / За наук. ред. Е.А. Афоніна. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 252 с.

25. Липинський В. К. Національна аристократія // Консерватизм: Антологія / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – К.: Смолоскип, 1998. – 598с.

26. Макиавеллі Н. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия / Н. Макиавеллі // Государь / пер. с итальян. – М. : Эксмо; СПб.: Мидгард, 2006. – С. 15– 292.

27. Мамчур В.А. Інституційні зміни і аграрна політика у розвитку регіону. Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки. 2010. №4. С.158-164.

28. Маркітанов В.Ю. Основні чинники формування та рекрутування політичних еліт. Збірник наукових праць «Політологічні студії». 2010. Випуск 1. С. 155-161.

29. Мацієвський Ю. Еліти в Україні до і після Помаранчевої революції. Політ. менеджмент. 2010. №2. С.38-55.
30. Мерзляк А.В., Мордвінов О.Г. Концептуальна роль політико-управлінської еліти України в реалізації антикризових заходів. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2021. Вип.21. С. 144-148.
31. Михайльський І. Європейський шлях демократичного розвитку України. Політичний менеджмент. 2009. №1. С. 173-176.
32. Моїсеєнко О.М. Інституційні зміни як основи економічного розвитку України. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Випуск 12. Частина 2. С.125-128.
33. Науменко О.М. Європейський шлях рекрутування політичної еліти: досвід та перспективи для України. Науковий журнал «Політикус». 2022. Випуск 4-2. С.79-84.
34. Науменко О. Сучасна українська політико-управлінська еліта в умовах політичної трансформації суспільства // Наукові записки. - №4 (54) . – С.198-208.
35. Никифорок О.І., Бережницька У.Б. Трансформації інституціонального середовища розвитку малого та середнього підприємництва. Український соціум. 2021. №4 (79). С.64 -84.
36. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. / Норт. Д. - К.: Основи, 2000. – 198 с.
37. Носова О.В. Інституційні суперечності перехідної економіки / Носова О.В.// Економічна теорія. – 2004. - №3. С.52-59.
38. Олещенко В.М. Методологічні підходи аналізу еволюції політичних еліт в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. №8. С.
39. Олійник В.В. Феномен формування управлінської еліти у парадигмі неперервної освіти. - С. 1-6. URL: [https://lib.iitta.gov.ua/8305/1/Stattya\\_Oliynyk\\_VV\\_FENOMEN.pdf](https://lib.iitta.gov.ua/8305/1/Stattya_Oliynyk_VV_FENOMEN.pdf)

40. Пірен М. Українська еліта і проблеми модернізації суспільства. Незалежний культурологічний часопис «І». 2006. №45. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/piren.htm>
41. Політичне лідерство [Електронний ресурс]: навчальний посібник / В.А. Гапоненко, С.С. Бульбенюк, Н.М. Довганик та ін. К.: КНЕУ, 2021. 324 с.
42. Попадюк Н.І. Проблема зміни управлінських еліт: вітчизняний і зарубіжний досвід. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2009. №2. С. 142-147.
43. Радченко А.П., Методологія дослідження політико-управлінської еліти: державно-управлінські аспекти. Електронне: Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. DOI:10.32702/2307-2156-2019.9.76
44. Рудич Ф. Правляча еліта: її місце і роль в утвердженні української держави // Політичний менеджмент. — 2008. — № 2(29). — С. 3-14.
45. Сахань О.М. Політична еліта України: сучасний стан та перспективи. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2012. № 2 (42). С. 275—282.
46. Слава С.С., Гапак Н.М. Структурна парадигма збалансованості інструментів підтримки економічного розвитку Регіону. Економіка праці та регіональна економіка. Наукові записки Національного університету «Острозька академія», серія «Економіка», 2014. Вип.27. С.44-50. Режим доступу: [phttp://esj.oa.edu.ua/articles/2014/n27/10.pdf](http://esj.oa.edu.ua/articles/2014/n27/10.pdf).
47. 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.
48. Фесенко В. Вітчизняна політична еліта у контексті «проекту Україна». Незалежний культурологічний часопис «І». 2006. №45. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/fesenko.htm>
49. Формування й оновлення політико-управлінської еліти в сучасній Україні: Зб. наук. пр. / За заг. ред. М.І. Пірен. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 204 с.

50. Чи є політико-економічні групи перешкодою для політичного розвитку України? / - Київ: Фонд ім. Фрідріха Еберта, Регіоналбну представництво в Україні, Білорусі та Молдові, 2005. – 76 с.

51. Харченко Л. Етапи формування політико-управлінської еліти у посттрансформаційний період розвитку України. Наукові записки. - №47.- С. 38-48.

52. Чемякова С.В. Правящая элита Украины: сущность, особенности и противоречия формирования и функционирования: дис. кандидата полит. наук: 23.00.02. Одесса, 2002. 217 с.

53. Щербина С.С. Генеза політичних еліт в Україні: сутність, структура, особливості: автореф. дис. канд. соціол. наук: 22.00.04. Запоріжжя, 2011. - 20 с.