

*Крюков О.І., д.н.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0002-6335-5429*

*Kryukov O., Doctor of Science in Public Administration, Professor,
educational and production center of the National University of Civil Defence of
Ukraine, Kharkiv*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ ЕЛІТ УКРАЇНИ В РЕГІОНАЛЬНОМУ ВИМІРІ

SOME ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF THE POLITICAL AND ADMINISTRATIVE ELITES OF UKRAINE IN THE REGIONAL DIMENSION

У статті розглядаються деякі аспекти розвитку політико-управлінських еліт України у регіональному вимірі. Підкреслюється важливість процесів децентралізації влади у контексті функціонування регіональних політико-управлінських еліт. Багато уваги приділяється так званій концепції клієнтально-го характеру у формуванні сучасної політико-управлінської еліти.

***Ключові слова:** державна політика, політико-управлінська еліта, інституалізація регіональних еліт, децентралізація, бизнес-еліти, клани.*

The article discusses some aspects of the development of political and administrative elites in the regional dimension. The importance of decentralization of power in the context of the functioning of regional political and administrative elites is emphasized. Much attention is paid to the so-called concept of a client character in the formation of a modern political and administrative elite.

***Key words:** state policy, political and administrative elite, institutionalization of regional elites, decentralization, business elites, clans.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах все більше значення набувають проблеми інституціоналізації еліт як важливого чиннику існування сучасної держави. Особливо це актуально в регіональному вимірі.

У контексті концепції децентралізації влади, що реалізується сьогодні в Україні, багато науковців констатують, що формування нової політико-управлінської еліти в регіонах увійшло в останню фазу. Зрозуміло, що це процес динамічний, тому самі елітні угруповання, взаємостосунки між ними

з часом істотно змінюватимуться, проте наразі вже склалася відносно стійка соціальна група, яка визначає в той чи інший спосіб ухвалення та реалізацію політичних рішень, актуальних для даного регіону. Цей етап інституціоналізації владних еліт проходить в умовах певного дистанціювання регіональних еліт від центру. В останні роки цей процес, на наш погляд, помітно прискорився.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти розвитку політико-управлінської еліти України вивчали такі вчені, як В. Андрущенко, Д. Видрін, М. Головатий, Н. Кононенко, О. Крюков, Б. Кухта, О. Куценко, М. Михальченко, А. Пахарев, М. Пірен, Н. Селютіна, В. Скуратівський, М. Шульга та ін.

У сучасних умовах процес дистанціювання регіональної влади від політико-управлінських структур загальнонаціонального рівня виконує кілька функцій. По-перше, він дозволяє продемонструвати силу і ресурсну потужність територіальних еліт, показати, що регіональна влада може самостійно впоратися практично з усіма проблемами. По-друге, це зіставлення сприяє підвищенню консолідації регіональної еліти, завдяки чому зникають (або набувають латентної форми) конфлікти в обласній адміністрації, а місцеві обласні ради стають кишеньковими. По-третє, адекватність позиції регіональних еліт місцевій політичній культурі робить для них можливим подавати себе артикуляторами й захисниками регіональних інтересів, що надає їм відчуття народної підтримки. Все це потребує, на наш погляд, проведення подальших наукових розвідок з даної проблематики.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз ролі політико-управлінських еліт України в регіональному вимірі.

Виклад основного матеріалу. Особливістю соціального простору, в якому в Україні розгортаються процеси регіоналізації, є процеси децентралізації влади, з одного боку, а з іншого – деінституціоналізація суспільства. Суть цього явища виражається в дисфункціональності державної влади, особливо її законодавчої та правоохоронної функцій, відсутності реального розподілу влади (законодавчої та виконавчої, центральної та регіональної), слабкості центральної влади, відсутності чітко усвідомлених стратегічних альтернатив, фактичній множинності режимів влади, стабілізації нелегітимних, кримінальних форм господарської та державно-управлінської діяльності.

Але, мабуть, найбільш істотний прояв деінституціоналізації – це відсутність у суспільстві легітимних правил гри, єдиної ідейно-ціннісної та нормативної системи, яка б дозволяла громадянам орієнтувати свою поведінку, погоджуючись із системою, що існує, або у разі часткової або цілковитої незгоди з нею – протиставляючи їй альтернативні системи норм і

цінностей.

Найважливішою проблемою, що розглядається в регіональному елітознавстві, стала проблема внутрішньогрупової організації політико-управлінської регіональної еліти.

Існує досить велика кількість підходів до визначення структури внутрішньоелітного простору. Ця поліваріантність пов'язана з різними науковими інтересами аналітиків і, відповідно, з тими критеріями, які вони закладають в основу структуризації.

Останнім часом даний підхід поступається місцем структуризації на основі функціональних критеріїв. Цю трансформацію пов'язано зі слабкістю загальнонаціональних партій і рухів та переорієнтацією регіональних еліт, замість політико-ідеологічних, на настанови прагматичного характеру. Крім того, системоутворювальні критерії сьогодні повинні відповідати жорстким вимогам: враховувати й віддзеркалювати найбільш принципові та істотні аспекти регіональної політичної структури, фіксувати найтриваліші тенденції в динаміці регіональних еліт.

З цієї точки зору найбільш завершений вигляд одержала концепція т.з. клієнтального характеру сучасної політико-управлінської еліти [1]. У межах цього ж підходу для позначення регіональних елітних структур, створених на основі груп приватних інтересів, відомий вчений І. Куколев [2] увів у науковий обіг термін «політико-фінансові угруповання». Інша дослідниця О. Криштановська підкреслює, що разом з формалізованою структурою еліти існує і неформальна [3]. Окрім груп, виділених усередині еліти за формальними критеріями, що пов'язані з посадою, можна провести класифікацію за неформальними критеріями, які пов'язано з внутрішньогруповими відносинами та ролями. Клани, стратегічні групи, групи тиску, внутрішні партії, утворюють неформальну структуру еліти.

В ідеальній бюрократичній державі такого роду зв'язків не повинно існувати, оскільки вони заважають ефективній і безособовій роботі управлінців-бюрократів. Так, М. Вебер розглядав патримоніальну державу як протилежність бюрократичній. Якщо перша будує свої внутрішні зв'язки на основі раціональності функціонування, то друга базується на клієнтистських відносинах, відносинах особистої відданості, які домінують. Між двома полюсами ідеальних типів держав знаходяться реальні держави, в яких у тому чи іншому ступені присутні відносини «патрон-клієнт» [4, с. 71].

Уся система неформальних політичних зв'язків утворює клієнтелу, що її можна визначити як форму соціальної – персональної або колективної – залежності, витоком якої є нерівномірний розподіл ресурсів влади. Дж. Віллерітон писав, що навіть найрозвиненіша бюрократична держава не може уникнути патронажу, рекрутуючи та використовуючи елітні кадри [5].

Клієнтелізм із середини руйнує бюрократичний механізм управління, оскільки вводить додатковий мотиваційний чинник для членів еліти. Політичні зв'язки утворюють іншу сукупність зв'язків між членами групи, формуючи групи інтересів і групи тиску, походження яких ніяк не може бути пояснено функціональними обов'язками офіціалів.

Клієнтелістська модель політичної групи пояснює поведінку інсайдерів політичної системи, додаючи самому змісту влади додаткового наповнення. Оскільки клієнт і патрон знаходяться на різних рівнях ієрархії, тісний зв'язок між одним патроном і безліччю його клієнтів підсилює асиметрію нерівності, створює міні-піраміди, не вписані в геометрію формальної організації. Такі міні-піраміди в лексиконі радянської еліти одержали назву обойм. Межі обойми проходять поза силовими лініями бюрократичної субординації, їхнє утворення приводить у дію механізм саморуйнування організації, побудованої на раціональних правилах [6, с. 132].

Співіснуючи, обойми й формальні ієрархічні групи постійно борються між собою, оскільки самі принципи їхніх функціонування й цілепокладання несумісні. Клієнтелістські зв'язки, не будучи легальними, а тим більше легітимними, іноді стають важливим механізмом існування цілого політичного режиму. Так було з радянською владою, в якій патронаж, зв'язки і протекції відігравали не меншу роль, ніж чинні закони та постанови.

Важливу роль у неформальній організації еліти відіграють стратегічні групи. Уперше термін «стратегічна еліта» був уведений С'юзанн Келлер, яка запропонувала так називати професійних політиків, чиї думки, рішення й дії мають важливі та визначальні наслідки для багатьох членів суспільства. Роберт Патнем зараховував до стратегічної еліти вищих цивільних чиновників, директорів найважливіших промислових підприємств, лідерів масових організацій, вищих військових чинів, відомих професіоналів [6, с. 134].

Доволі точно визначення стратегічної еліти запропоновано деякими дослідниками, які називають стратегічною елітою одну з неформальних субелітних груп, що бере на себе функції стратегічного планування й проектування. Ця група є мозковим центром, джерелом нових ідей, принципових сценаріїв розвитку. Її, як правило, складають інсайдери, що обіймають високі державні позиції, хоча головною умовою входження в цю групу є не стільки статус, скільки інтелектуальний потенціал і здатність генерувати нові підходи. Таких стратегічних груп усередині еліти може бути декілька, і кожен спеціалізовано на певному колі питань [7].

Дуже важливим у характеристиці регіональних еліт є поняття «клан». Клани складаються навколо впливового лідера і сприяють тому, що керівні пости монополізуються цією неформальною групою еліти. Клани – це такі групи взаємодопомоги, які вирізняються неієрархічною структурою, від-

сутністю фіксованих посад, непостійним членством, наявністю деяких моральних принципів і загальних інтересів, що зв'язують групу. Вони спільно беруть участь у розробленні проектів, збирають інформацію і формують корисні контакти. Такі кланові групи взаємодопомоги створюються всупереч бюрократичній роз'єднаності різних інститутів влади і є, по суті, міжінституційними неформальними спільнотами, що існують паралельно формальним ієрархічним групам [8].

У вітчизняній політичній практиці 1990–2000-х рр. клієнталізм одержав могутній розвиток у зв'язку з тим, що ієрархічні оболонки були ослаблені постійними перетвореннями. Клієнталізм вийшов назовні і виявив себе в такій яскравій і недвозначній формі, що його пріоритет над раціональною бюрократією став явним. Нова політико-управлінська еліта почала стрімко повертатися до патримоніальних засад політій минулого. Але, на відміну від номенклатурних обойм з їхнього геометрією міні-пірамід, вбудованих у великі піраміди політичних ієрархій, клієнталізм набув інших форм [9].

Виникли множинні центри влади, котрі розкололи еліту на клани, побудовані за типом листкового пирога. Верхній його шар уособлено публічним політиком, символом клану; другий – групою політичної підтримки; третій – групою економічної підтримки в особі представників фінансово-промислового капіталу. Нижче – засоби масової інформації, що обслуговують інтереси даної групи. Нарешті, приватні армії і спецслужби – приватизовані (юридично або фактично) частини державних силових структур. На відміну від обойм, клани функціонують поза межами якої-небудь однієї владної корпорації, пронизуючи багато структур.

Клан формується навколо одного або декількох політичних діячів, вербує прихильників, розростається, прагнучи до покриття всього політичного поля. Чим більше членів клану працює в різних ієрархіях, тим вищою є його капіталізація. Особливу роль у регіональних елітах відіграє управлінський апарат. Причини особливого статусу держапарату лежать у тісній взаємодії або навіть зрощенні державної та бізнес-еліти. Результатом даного процесу є оформлення конгломерату, що виражає власні інтереси неоліберального типу, що є закритою корпорацією [10].

В Україні, що знаходиться на стадії глобальних змін, відносини між бізнесом і державними інститутами надзвичайно складні: періоди зближення змінювалися стадіями дистанціювання і досить жорсткої боротьби. Унікальною властивістю нової політико-управлінської еліти є прийняття у спадок від старої, ще радянського періоду еліти прагнення до неподільного панування й контролю, що дозволяє дослідникам саме в цьому сенсі називати нинішню владу новою номенклатурою [11].

Боротьба за пріоритети між нею і бізнес-елітою ведеться зі змінним

успіхом. Причому, оскільки той, хто веде, і відомий постійно міняються позиціями, часто буває важко визначити, хто від кого залежить.

Дослідники, що працюють над проблемою взаємозв'язку політичних інтересів та інтересів бізнесу, стверджують: сьогодні небезпека приватизації публічної влади приватними інтересами є достатньо актуальною для України. Олігархія виявилася реальною політичною силою. Тому говорити про закінчення олігархічної стадії, як зазначають деякі аналітики, зарано [12, с. 265].

По-перше, велика олігархія розпалася на малі олігархії, орієнтовані на різних патронів у керівництві виконавчої влади. По-друге, декларування ще не означає здійснення: часто розрив зв'язків з бізнесом виявляється простим рокируванням персоналій, і тоді на політичному горизонті з'являються нові фігури. По-третє, у державі, яка розірвала зв'язки з великим бізнесом, олігархи активно створюють альтернативні канали взаємодії з іншими політичними структурами – у першу чергу через ЗМІ, що правлять за посередників у встановленні контактів з перспективними політичними лідерами. Тим більше, що політико-управлінські еліти регіонів намагаються гранично розширити свій владний простір, інтегрувавши в нього бізнес-структури, які існують на даній території [12, с. 266].

Сучасні механізми відтворення політико-управлінської еліти в Україні детерміновані також завершенням процесу формування олігархічних груп, переважно регіональних за характером. Відповідно, у процесі політизації бізнесу більшість створених олігархічними кланами політичних партій також набули суто регіонального забарвлення.

На жаль, в Україні поки не склалися справді загальнонаціональні політичні партії. Таке соціально-політичне явище, коли партії одержують певну кількість парламентських мандатів за рахунок декількох областей-«вотчин», дослідники називають феноменом «областизації». Про це свідчить той факт, що жодна з українських партій ніколи не могла повернути до себе електоральних інтересів у всіх регіонах України [13].

З 1991 по 2021рр. вплив регіонального чинника на формування складу політико-управлінської еліти (насамперед парламентської когорти) мав тенденції до зростання.

Специфікою останнього часу є формування трансрегіональних олігархій, тобто відхід від неефективної регіональної кланової системи і спроба розповсюдити свій вплив на інші регіони. Слабші області та їхня місцева еліта потрапляють у залежність від могутніх регіональних еліт, які використовують їх як «трамплін», щоб посісти владні посади в центрі.

Підставою для конфліктів регіональних еліт у боротьбі за центр є суперництво за розподіл бюджетних коштів між регіонами-донорами і регіонами-споживачами. Так звані «донорські» регіональні еліти прагнуть

впливати на центральну владу відповідно до свого фінансового внеску в економіку, а ті, яких зараховано до «споживальників», чинять опір спробам перевести їх на другорядні ролі. Таким чином, нерівномірний економічний розвиток різних регіонів України (передусім, Сходу і Заходу) та недосконалість законодавчої бази (наприклад, відсутність законів про лобювання) визначають те, що найбільш вигідний розподіл коштів можливий тільки за умови делегування відповідною регіональною групою найбільшої кількості своїх представників до найвищих органів влади [14, с. 234]. У такому контексті можна простежувати боротьбу між регіональними елітами Західної та Східної України, а також її вплив на центр.

Висновки. Вищевикладене дозволяє дійти деяких висновків. По-перше, на початковому етапі будівництва державності зростає роль регіональних еліт, які у процесі боротьби за центр утворюють первинне «ядро» політико-управлінської еліти. По-друге, з кінця 1990-х рр. розпочинається інституціоналізація конкретних регіональних груп (насамперед «дніпропетровської групи») як представників політико-управлінської еліти державного рівня, їхня поступова інтеграція в столичні структури. Ролі регіональних еліт і столичного істеблішменту зрівнюються. По-третє, з початку 2000-х рр. зростає значущість столичного капіталу. Столичний істеблішмент виступає як самостійний гравець на внутрішньополітичній арені, поширюючи свій вплив на Центр і Південь України. По-четверте, підвищення ролі столиці як інтегратора регіонів у єдину політичну цілісність є нагальним завданням для українського суспільства і, перш за все, для політико-управлінської еліти. Проте факти свідчать, що у процесах формування еліти регіональний чинник ще довго відіграватиме панівну роль. По-п'яте, в Україні ще не завершено процесів становлення, оформлення регіональних еліт, а роль і місце столиці та столичного істеблішменту у внутрішній політиці поки вельми нестабільні.

Регіональна політика України потребує пошуку компромісного рішення: регіональним елітам слід активно включитися в політичний процес, бо вони повинні бути «зав'язані» на центрі.

У контексті співвідношення «регіони-центр» Україна фактично йде латиноамериканським шляхом розвитку: швидкий розвиток крупних центрів досягається за рахунок стрімкого занепаду найближчої периферії. Серед таких центрів ми можемо назвати Київ, Дніпропетровськ, Донецьк, Харків, меншою мірою – Львів та Одесу. До категорії периферії найбільше відповідні слаборозвинені області Центру і Заходу України. «Викачування» центром ресурсів і капіталів з периферії відбувається переважно за допомогою двох механізмів: а) логічного тяжіння найближчої периферії до центру; б) утворення трансрегіональних олігархій.

У перспективі цей дисбаланс може стати однією з найскладніших проблем українського суспільства і держави.

Список використаних джерел:

1. Ашин Г. Курс истории элитологии. Москва: МГИМО, 2003. 302 с.
2. Куколев И.В. Трансформация политических элит в России. *Общественные науки и современность*. 1997. № 4. С. 82–91.
3. Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту. *Общественные науки и современность*. 1995. № 1. С. 51–65.
4. Вебер М. Патриархальное и патримониальное господство / пер. с нем. и комментарии А.Ю. Антоновского. *Ойкумена: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций*. Вып. 9. Харьков, 2012. С. 183–248.
5. Willerion G.P. Patronage and Politics in the USSR. Cambridge, N.-Y., Sydney: Cambridge University Press, 1992. P. 5.
6. Крюков О.І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення. Київ: Вид-во НАДУ, 2006. 252 с.
7. Михальченко Н. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? / Ин-т социологии НАН Украины. Киев, 2001. 440 с.
8. Куценко О. Функционирующая элита: кристаллизация элитных сетей в Украине. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. 2001. № 511. С.16–22.
9. Зоткин А. Роль региональных элит и столичного истеблишмента в формировании властной элиты Украины. *Социология: теория, методы, маркетинг*. 2004. № 3. С. 95–108.
10. Даль Р. Демократия и ее критика: пер. с англ. / под. ред. М.В. Ильина. Москва: Рос. полит. энцикл., 2003. 576 с.
11. Шульга М., Потехін О., Бойко Н., Парохонська О., Шульга Т. Правляча еліта сучасної України. Аналітична доповідь. № 10. Київ, 1998. URL: <http://i-soc.com.ua/institute/elit.pdf>.
12. Селютіна Н. Концепт «політико-адміністративна еліта» в сучасній науці. *Актуальні проблеми державного управління*. 2004. №2(20): у 2 ч. Ч. 1. С. 260–267.
13. Головатий М. Політична еліта сучасної України: регіональний і національний контекст. *Політичний менеджмент*. 2006. Спеціальний випуск. С. 42.
14. Кармазіна М., Бевз Т., Горбатюк М., Зорич О. Регіональні політичні еліти в Україні: особливості формування, цінності та ідентичності (кінець

1991–2019 pp.). Київ: ІПіЕНДім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 264 с.

References:

1. Ashin, G. (2003). Kurs istorii elitologii. Moscow: MGIMO (in Russian).
2. Kukolev, I.V. (1997). Transformatsiya politicheskikh elit v Rossii. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost*, 4, 82–91 (in Russian).
3. Kryshtanovskaya, O.V. (1995). Transformatsiya staroy nomenklatury v novuyu rossiyskuyu elituyu. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost*, 1, 51–65 (in Russian).
4. Veber, M. (2012). Patriarkhalnoye i patrimonialnoye gospodstvo. Transl. from gem.andcom.by A.Yu. Antonovskiy. *Oykumena: Almanakh sravnitelnykh issledovaniy politicheskikh institutov. sotsialno-ekonomicheskikh sistem i tsivilizatsiy. Issue 9*. Kharkov, 183–248 (in Russian).
5. Willerion, G.P (1992). Patronage and Politics in the USSR. Cambridge, N.-Y., Sydney: Cambridge University Press, 5.
6. Kriukov, O.I. (2006). Polityko-upravlin'ska elita Ukrainy yak chynnyk derzhavotvorennia. Kyiv: Vyd-vo NADU (in Ukrainian).
7. Mikhalchenko, N. (2001). Ukrainskoye obshchestvo: transformatsiya. modernizatsiya ili limitrof Evropy? Kiyev: In-t sotsiologii NAN Ukrainy (in Russian).
8. Kutsenko, O. (2001). Funktsioniruyushchaya elita: kristallizatsiya elitnykh setey v Ukraine. *Visnik Kharkivskogo natsionalnogo universitetu im. V.N. Karazina*, 511, 16–22 (in Ukrainian).
9. Zotkin, A. (2004). Rol regionalnykh elit i stolichnogo isteblishmenta v formirovanii vlastnoy elity Ukrainy. *Sotsiologiya: teoriya. metody. Marketing*, 3, 95–108 (in Ukrainian).
10. Dal, R. (2003). Demokratiya i eye kritika: Transl. angl. from engl. M.V. Ilin. (Ed.). Moscow: Ros. polit. entsikl. (in Russian).
11. Shulha, M., Potiekhin, O., Boiko, N., Parokhonska, O., Shulha, T. (1998). Pravliacha elita suchasnoi Ukrainy. Analitychna dopovid. № 10. Kyiv. URL: <http://i-soc.com.ua/institute/elit.pdf> (in Ukrainian).
12. Seliutina, N. (2004). Kontsept «polityko-administratyvna elita» v suchasniy nautsi. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 2 (20): u 2 ch. Ch. 1, 260–267 (in Ukrainian).
13. Holovaty, M. (2006). Politychna elita suchasnoi Ukrainy: rehionalnyi i natsionalnyi kontekst. *Politychnyi menedzhment. Spetsialnyi vypusk*, 42 (in Ukrainian).
14. Karmazina, M., Bevz, T., Horbatiuk, M., Zorych, O. (2020). Rehionalni politychni elity v Ukraini: osoblyvosti formuvannia, tsinnosti ta identychnosti (kinets 1991–2019 rr.). Kyiv: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України (in Ukrainian).