

ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ В УКРАИНЕ: МОДЕРНИЗАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ

Кернес Г. А.

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, г. Харьков, Украина (61003, Харьков, пл. Конституции, 7), e-mail: 7994845@mail.ru

Статья посвящена вопросам функционирования региональной элиты в Украине. Актуальность темы исследования определяется необходимостью научного обоснования перспективных направлений модернизации организационно-правовых основ функционирования региональной элиты в Украине. Прежде всего, это связано с процессами реформирования общественно-политической системы украинского общества, развитием института местного самоуправления, а также трансформацией функций региональной элиты в условиях демократизации политико-правовых отношений. В данной статье на теоретическом уровне определены функции современной региональной элиты Украины (выделены ее внешние и внутренние составляющие), рассмотрены объективные предпосылки модернизации организационно-правовых основ функционирования региональной элиты, а также определены негативные факторы, влияющие на модернизационную способность региональных элит, к которым можно отнести: незавершенность процессов формирования государственных институтов, неопределенность стратегических направлений общественного развития; несовершенство организационно-правовых основ по определению функций и задач региональной элиты; чрезмерную политизацию в отношениях между национальной и региональной элитами; отстранением региональной элиты от процессов формирования государственной политики; существованием ряда принципиальных противоречий в структуре региональной элиты (экономических, культурных, этнических и др.); неразвитость институтов гражданского общества; чрезмерную централизацию процессов государственного управления; низкий уровень политической культуры, несоблюдение духовных и моральных принципов при формировании состава региональной элиты, невысокий уровень гражданственности, патриотизма и т.п.

Ключевые слова: региональная элита, государственная политика, национальные интересы, гражданское общество.

REGIONAL ELITE POTENTIAL IN UKRAINE: MODERNIZATION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK

Kernes G. A.

National Academe of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkov, Ukraine (7 Konstitutsii sq, Kharkov, 61003), e-mail: 7994845@mail.ru

The paper is devoted to the issues of regional elite functioning in Ukraine. The urgency of the research subject is accounted for by the necessity for scientific substantiation of the upcoming trends of modernizing organizational and legal framework of the regional elite functioning in Ukraine. First and foremost, it is connected with the processes of reformation of the Ukrainian society's socio-political sphere, local government institution development, and transformation of the regional elite functions in the context of the political legal relations democratization. The present paper justifies theoretically the functions of the modern Ukrainian regional elite (its external and internal components being identified), considers objective prerequisites for modernization of the organizational and legal framework of the regional elite functioning, and determines the negative factors that affect modernization capacity of the regional elites. The factors in question include: incompleteness of the processes of public institutions formation, vagueness of strategic directions of social development; shortcomings in the organizational and legal framework as to determining the regional elite's functions and objectives; excessive politicization of relations between the national and regional elites; the regional elite exemption from the processes of public policy making; a number of principal contradictions within the regional elite's structure (economic, cultural, ethnic etc.); underdeveloped civil society institutions; over-centralization of public administration processes; low level of political culture, non-compliance with spiritual and moral principles when forming the regional elite's staff, lack of civil consciousness, patriotism and so on.

Key words: regional elite, public policy, national interests, civil society.

Введение. Рассматривая модернизацию организационно-правовых основ функционирования региональной элиты, необходимо исходить из постановочных задач, в

которых раскрывается логика данного процесса, а именно: определить основные функции региональной элиты; выяснить содержание модернизации как государственной новации; выявить модернизационную способность региональной элиты (объективные предпосылки), обосновать, какие организационно-правовые основы нуждаются в модернизации; разработать перспективные направления модернизации организационно-правовых основ функционирования региональной элиты в современных условиях.

В своем исследовании мы используем идеи и разработки отечественных и зарубежных ученых, а именно: труды Г. Атаманчука, Ю. Битяка, С. Гаврова, М. Грачева, Б. Гурне, Б. Исаева, И. Кона, М. Пирен и др.

Цель исследования состоит в теоретическом обосновании модернизационного потенциала региональной элиты исходя из объективных условий ее функционирования.

Изложение основного материала. Давая определение функциям государства, Г. Атаманчук утверждает: «Функциями являются отношения, благодаря которым одна сторона, в данном случае государство, переносит свою сущность (силу, потенциал) на другую – общество» [1, с. 75]. В общественно-политических науках существует ряд определений функции государства. Они рассматриваются как:

- относительно самостоятельные и однородные части содержания управленческой деятельности, в которых выражается властно организующее влияние субъекта управления на объект [6];
- самостоятельные, однородные части процесса государственной деятельности с целевой направленностью, которые реализуются соответствующими органами государственной власти в порядке, определенном законодательством, в целях выполнения функций государства [4];
- составляющие содержания управленческой деятельности, характеризующихся определенной самостоятельностью, однородностью, сложностью и стабильностью властно организующего воздействия субъекта управления, направленного на обеспечение жизненно важных потребностей объекта управления [9];
- юридически выраженные управленческие воздействия отдельных органов государственной власти, которые они имеют право и обязаны осуществлять в отношении определенных объектов управления или компонентов определенных структур [8];
- специфические по предмету, содержанию и средствам обеспечения целенаправленные управленческие воздействия государства [7].

Рассматривая региональную элиту как представительную часть населения определенной территории, которая определяет векторы ее развития на конкретном историческом этапе, необходимо перейти к определению ее функций. Под функциями

региональной элиты понимаются относительно обособленные, целеустремленные, организованные виды деятельности региональной элиты по экспликации своих интересов, их нормативному закреплению и отстаиванию, как на региональном, так и национальном уровнях. Функции региональной элиты имеют внутренние и внешние проявления. Через функции региональная элита реализует свою сущность, обеспечивая при этом поддержку свободы, суверенитета и исторической самобытности народа. Региональная элита выступает обобщающим понятием, сочетающим в себе различные потенциалы регионального развития.

Рассматривая функционирование региональной элиты можно отметить, что это процесс взаимодействия ее внешних и внутренних функций по развитию государства и каждого конкретного региона в отдельности. Нахождение равновесия между внешними и внутренними функциями региональной элиты, а также их сбалансированность в пределах отдельно взятого уровня позволяет обеспечить гармоничную интеграцию национальных и региональных интересов, а также осуществить бесконфликтную адаптацию государственной политики к региональным условиям.

В исследовании украинской элиты и проблем модернизации украинского общества М. Пирен выделяет три группы основных функций: быть «аристократией духа», служить образцом в обществе, на который должны равняться (по Х. Ортега-и-Гассету); иметь способность организовать общество и повести его за собой. Мерилом стоимости каждой настоящей аристократии является ее способность создавать новые ценности, строить, организовывать жизнь (по В. Липинскому); заботиться об общественных интересах прежде всего, а лишь потом о нуждах своего круга (по Д. Донцову) [10].

Как видно, автор переносит содержание функций элиты в духовную плоскость, следовательно, критерием содержательной определенности элиты выступают национальные интересы. Вполне можно согласиться с точкой зрения автора, однако, такая трактовка нуждается в комментариях.

Во-первых, элита формируется под влиянием социально-экономических условий, и только условия воспроизводят духовные ценности этой страны. Следовательно, аристократичность духа является производным признаком социального окружения, т.е. элита является отражением общественных интересов и стремлений.

Во-вторых, в соответствии с либеральной моделью общественно-политического устройства тезис о том, что «элита заботиться об общественных интересах прежде всего, а лишь потом о нуждах своего круга», выглядит несколько утопическим.

В-третьих, идея о роли личности в истории и сегодня не теряет своей актуальности. При определенных условиях, основной задачей элиты может быть не простое

воспроизведение существующих ценностей, а наоборот – обеспечение их гармоничного сочетания на основе мультикультурализма и плюрализма.

Современный термин «модернизация» (*англ.* modernization) имеет латинский корень и означает «делать современным, изменять в соответствии с новыми условиями, обновлять и др.» [11, с. 456]. В понятии «модернизация» в основном говорится о содержании процесса обновления тех или иных свойств предмета/процесса. С. Гавров приводит несколько определений этого понятия, рассматривая его как: усовершенствование, обновление объекта, приведение его к новым требованиям, норм; макропроцесс перехода от традиционного к современному обществу; внутреннее развитие стран Западной Европы и Северной Америки, которое проходило в эпоху Нового времени; эволюционное развитие наиболее модернизированных обществ; перманентный процесс, который происходит благодаря внедрению инноваций и проведения реформ и обозначает переход к постиндустриальному обществу; процесс реконструкции общественной системы с целью ускорения ее развития [3, с. 254].

В контексте данной работы важными представляются взгляды М. Пирен на процесс политической модернизации общества, поскольку функционирования региональных элит происходит в сфере общественно-политических отношений. Последовательно осуществляемая политическая модернизация, – по мнению М. Пирен, – выступает как фактор и гарант обеспечения последовательности модернизации во всех сферах общественной жизни. Процесс модернизации включает, прежде всего, совершенствование политических структур и механизмов социально-политического развития. Важнейшими проблемами модернизации современного украинского общества являются: разграничение геополитического пространства с государствами-соседями; упорядочение властных отношений; внедрение реформ в жизнь, сохранение стабильности и внутренней консолидации в обществе, привлечение широких масс к участию в политическом процессе и утверждение демократии, гражданского общества [10].

Таким образом, автор в основном отождествляет политическую модернизацию с совершенствованием политических структур и механизмов их функционирования. Российский исследователь И. Кон определяет политическую модернизацию как воспроизведение политических институтов, способствующих реальному участию населения во властных структурах и процессах принятия решений. Составными частями политической модернизации, по его мнению, выступают: эволюция политической системы в направлении создания суверенного государства, усиление роли законодательного поля; становления бюрократических структур; ослабление роли политических элит и т.д. [5, с. 46].

Как можно убедиться, политическая модернизация в основном определяется через процесс постепенного перехода от одних политических институтов / формаций к другим. Так, профессор Мюнхенского университета У. Бек утверждает: «Модернизация приводит не только к образованию централизованной власти, к концентрации капитала и все более изощренного разделения труда и рыночных отношений, к мобильности, общественного потребления и т.п., но и в обобщенной модели – к тройной «индивидуализации»: освобождение от исторически заданных социальных форм и связей в смысле традиционных обстоятельств господства и обеспечения («аспект освобождения») потери традиционной стабильности с точки зрения действенного знания, веры и принятых норм («аспект разочарование»); перехода к новому виду социокультурной интеграции («аспект контроля и реинтеграции»)» [2, с. 189]. В общественных науках также выделяют экономическую, культурную и социальную модернизацию, согласно критерию реализации в конкретных условиях ее также подразделяют на органическую и неорганическую.

Таким образом, под модернизацией организационно-правовых основ функционирования региональной элиты следует понимать процесс внедрения государственных новаций, направленных на совершенствование правового поля относительно функционирования региональной элиты, а также развитие институциональных основ (предпосылок) гармоничного развития ее организационных форм. Составляющими такой модернизации являются:

- институциональное закрепление роли и функций региональной элиты в процессах государственного строительства;
- внедрение механизмов реализации потребностей и интересов региональной элиты на национальном уровне;
- формализация системы отношений региональной и национальной элит;
- воспроизведение дифференцированной политической системы с распределением полномочий и ответственности (как общенационального, так и регионального уровней);
- обновление региональной элиты на основе отбора лучших, ослабление роли традиционной бюрократии;
- усиление роли институтов гражданского общества;
- развитие местного самоуправления, ускорение процессов децентрализации;
- развитие плюрализма и социального диалога.

Для исследования организации власти на постсоветском пространстве необходимо рассмотреть состав участников общественного движения, боровшегося с советским (коммунистическим) режимом, выяснить первоначальный состав элиты независимой

Украины. В этом демократическом «потоке» доминировали представители таких социально-политических групп.

1. Интеллигенты, которые благодаря своей профессиональной деятельности особенно остро чувствовали репрессивный характер старого режима, осознавали его бесперспективность.
2. Искренние сторонники демократических ценностей и национального возрождения, то есть идейные оппоненты коммунистического режима.
3. Люди, в той или иной степени пострадавшие от прежнего режима, причем не только репрессированные, диссиденты и политзаключенные, но и все граждане, чья жизнь, по их убеждению, была изуродована тоталитаризмом.
4. Некоторые интеллектуалы из партийной элиты. Именно они, имея доступ к средствам массовой информации, смогли нанести первый ощутимые удары по официальной мифологии, начать «революцию в сознании».
5. Демократически, реформаторски, рыночно ориентированные представители хозяйственной элиты.
6. Прагматики во всех звеньях властных и управленческих структур, которым все равно, каким богам молиться, чтобы служить, а точнее – править, то есть это «демократы по обстоятельствам».
7. Аутсайдеры-карьеристы из разных социальных групп, стремившихся использовать демократические движения как социальный «лифт».

Однако не все представители названных категорий смогли войти в новую элиту. Выходцы из первых трех групп оказались в целом слишком непрактичными для того, чтобы править (взлететь на вершину власти в переломное время оказалось значительно легче, чем удержать власть). Другие же составили основу политической элиты Украины. И здесь можно подчеркнуть, что новые политики так или иначе, прямо или косвенно, социально или профессионально были связаны со старой верхушкой, втянуты в орбиту ее влияния. И более того, высокий удельный вес в новой элите «реформаторов» и «прагматиков» (5-я и 6-я группы) позволяет говорить о том, что произошла инкорпорация именно новой элиты с бывшей номенклатурой. Образовался своеобразный симбиоз выходцев из бывших советских властных структур, кланов новых промышленно-финансовых кругов и бывших оппозиционеров из состава националистов, однако значительное преимущество все же было на стороне «бывших». Реальной структуризации власти не произошло, появились признаки зарождения новых олигархических групп и их слияние со старыми кланами. В этой ситуации привилегии правящей бюрократии многократно возрастали, а обязанности перед государством и обществом фактически были утрачены.

По данным Национального института стратегических исследований, среди лиц, которые в независимой Украине назначались на влиятельные должности во власти (премьер, вице-премьер, секретарь Совета национальной безопасности и обороны, глава Администрации Президента и т.д.), 73 % составляют выходцы из партийной, хозяйственной, комсомольской номенклатуры советских времен. В то же время среди лиц, которые с 1995 г. занимали должности председателей областных государственных администраций, – почти 80 %. Что касается бюрократической составляющей, то 52 % руководящего состава местных и 46 % центральных органов власти Украины находились на государственной службе еще в советские времена.

Целесообразно предположить, что сегодняшняя властная элита состоит из трех взаимосвязанных компонентов. Во-первых, это политическая элита, которая является носителем властных функций и является частью правящей. Второй составляющей является бюрократическая элита, которая охватывает представителей управленческого аппарата. Именно эта группа людей имеет властные полномочия и может влиять на выполнение важных функций. И третий элемент элиты – это идеологическая составляющая, или коммуникационная элита. К этой группе относятся представители политизированной верхушки ученых, культуры, духовенства и средств массовой информации.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Таким образом, процесс формирования региональной элиты Украины характеризуется рядом особенностей, обусловленных спецификой развития государственности и политических процессов. В частности, модернизационный потенциал региональной элиты определяется: незавершенностью процессов формирования государственных институтов, неопределенностью стратегических направлений общественного развития; несовершенством организационно-правовых основ по определению функций и задач региональной элиты; чрезмерной политизацией в отношениях между национальной и региональной элитами; отстранением региональной элиты от процессов формирования государственной политики; существованием ряда принципиальных противоречий в структуре региональной элиты (экономических, культурных, этнических и др.); неразвитостью институтов гражданского общества; чрезмерной централизацией процессов государственного управления; низким уровнем политической культуры, несоблюдением духовных и моральных принципов при формировании состава региональной элиты, невысоким уровнем гражданственности, патриотизма и т. п.

Перспективой дальнейших исследований можно считать теоретическое обоснование направлений усовершенствования организационно-правовых основ функционирования региональной элиты.

Список литературы

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / Пер. с нем. В. Седелника и Н. Федоровой. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 384 с.
3. Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. – М. : Едиториал УРСС, 2004. – 352 с.
4. Грачев М. К. вопросу об определении понятий «политическая коммуникация» и «политическая информация» // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология. – 2003. – № 4. – С. 34–42.
5. Кон И. С. Социологическая концепция Герберта Спенсера // История буржуазной социологии XIX – начала XX века / Под ред. И. С. Кона. – М.: Наука, 1979. – С. 40–52.
6. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін./ За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
7. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; пер. з франц. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
8. Державне управління: навч. посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко / За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – С. 41–57.
9. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
10. Пірен М. Українська еліта і проблеми модернізації суспільства // Універсум. – 2000. – № 3-4. – С. 11–16.
11. Словник іншомовних слів / Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – 680 с.

Рецензенты:

Дзюндзюк В. Б., доктор наук по государственному управлению, профессор, заведующий кафедрой политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, г. Харьков.

Соловых В. П., доктор наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, г. Харьков.