

4. Закон України про державну службу від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI (вступає в дію з 1 січ. 2013 р.). - Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

5. Про План дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 12 берез. 2012 р. № 187/2012. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

6. Про схвалення концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2011 р. № 1198-р. - Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

7. Методичні рекомендації з розробки єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко, Н. Б. Ларіна, М. С. Орлів. - К. : НАДУ, 2012. - 48 с.

8. Орлів М. С. Єдині стандартні вимоги до змісту підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали / М. С. Орлів. - К. : НАДУ, 2011. - 26 с.

9. Толкованов В. В. Кластери в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування : довідник / [В. В. Толкованов, М. В. Канавець, Р. Ю. Савонюк, В. М. Сидоров] ; за ред. В. В. Толкованова. - К. ; Сімферополь, 2012. - 248 с.

10. Методичні рекомендації з розробки професійних програм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад / [В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, М. С. Орлів та ін.]. - К. : НАДУ, 2012. - 24 с.

Інна Сурай,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту НАДУ,
старший науковий співробітник*

Цінності в системі механізмів формування й розвитку еліти в державному управлінні

У статті розкрито питання цінностей еліти в державному управлінні, названо їх групи. Доведено необхідність ціннісно-орієнтованого навчання як механізму формування і розвитку еліти в державному управлінні.

Ключові слова: державне управління, цінності, еліти в державному управлінні, механізми формування й розвитку еліти в державному управлінні, ціннісно-орієнтоване навчання.

In the article the question of values of elite is exposed in public administration, their groups are adopted. The necessity of the valued-oriented studies is proved as to the mechanism of forming and development of elite in public administration. *Key words:* public administration, values, elites in public administration, mechanisms of forming and development of elite in state administration, valued-oriented studies.

Постановка проблеми. Механізми державного управління визначають як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління [1, с. 421; 2, с. 375]. Ці механізми відображають взаємозв'язок явищ, дій і заходів, результатом яких є узгодження інтересів, визначення цілей, розробка рішень та їх реалізація за допомогою ресурсів держави (влада, апарат, засоби та методи управління) [2, с. 375].

Особливості еліти в державному управлінні як феномена зумовлюють специфіку механізмів її формування й розвитку. Проте загальним для формування й розвитку будь-яких еліт, зокрема еліти в державному управлінні, на нашу думку, є: найкраща для свого часу освіта; професійний і життєвий досвід; найкращі особистісні якості.

Формування та розвиток еліти в сучасному державному управлінні перебуває у тісному зв'язку зі знаннями, вміннями, навичками, які складають професійну компетентність на відповідній посаді. Велике значення при цьому мають цінності, які сповідують ті, хто "на верху" - еліта в державному управлінні. Саме цінності складають основу особистісних характеристик - найкращих особистісних якостей.

Аналіз останніх публікацій. Зазначена проблема знайшла відображення у науковому доробку багатьох учених. У нашому дослідженні ми спираємося на наукові праці Т.Е.Василевської, С.А.Калашнікової, Ф.М.Канака, В.М.Князева, В.М.Козакова, В.Г.Кременя, В.І.Лугового, Н.Р.Нижник, Л.А.Пашко, В.А.Ребкала, Г.П.Ситника, В.А.Скуратівського, В.П.Трощинського та інших науковців.

Серед *невирішених повністю частин загальної проблеми* все ще залишається проблема визначення особливостей механізмів формування та розвитку еліти в державному управлінні.

Тому *метою* цієї статті є дослідження цінностей та їх місця в системі механізмів формування й розвитку еліти в державному управлінні, зокрема як ціннісно-орієнтованого навчання.

Виклад основного матеріалу. Сучасні філософи зазначають, що "цінність" як термін позначає належне та бажане, на відміну від реального, дійсного. XX ст. успадкувало дві основні групи концепцій стосовно пояснення природи поняття цінності - об'єктивістську та суб'єктивістську. Лінію об'єктивістського розуміння цього поняття започаткував Платон: він розумів

ідею добра як таку, що в принципі не відрізняється від інших ідей, а отже, не відрізняється і від істини; винятковість цієї ідеї полягала в тому, що, з погляду Платона, вона увінчує ієрархію всіх інших ідей. Відповідно до суб'єктивістського розуміння "цінність" належить до психічних об'єктів - їх джерелом є наші бажання, інтереси, почуття, ставлення. У філософії кінця ХХ ст. суперечка двох названих підходів до проблеми цінності існує у вигляді певних тенденцій. Більшість сучасних філософів у поясненні природи цінності прагнуть поєднати позитивні елементи обох підходів - як суб'єктивістського, так і об'єктивістського. "Цінність", за висловом Фрондізі, є результатом напруги між об'єктивним та суб'єктивним [10, с. 707].

Те ж саме ми можемо сказати про цінності як складову аксіологічного критерію елітності еліти в державному управлінні. У сучасних реаліях найчастіше вони сприймаються як належне та бажане, а не як реальне і дійсне. Проте при формуванні еліти в державному управлінні слід прагнути до їх поєднання.

В.А.Рєбало і В.М.Козаков визначають "цінність" як феномен, що об'єктивно за своєю природою є благом для людини, спрямованим на утвердження її в бутті, реалізацію її творчих можливостей. На їх думку, "цінність" - це такі результати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби людей різних соціальних груп [7, с. 714-716].

Наведемо найбільш поширені класифікації цінностей, на які ми спираємося під час дослідження формування та розвитку еліти в державному управлінні.

Переважно цінності поділяють на дві великі групи: 1) "нижчі", або "матеріальні" (те, що задовольняє біологічні потреби) і 2) "вищі", або духовні.

Цьому поділу відповідає поділ на інструментальні або зовнішні цінності (ті, що є засобом для утвердження інших цінностей) і самодостатні або, інакше, внутрішні цінності [10, с. 707-708].

Як зазначає В.Лісовий, духовні цінності є переважно внутрішніми, самодостатніми. Самодостатні цінності мають більше ознак об'єктивних цінностей: їхнє буття як цінностей не залежить від того, цінуємо ми їх чи ні, від них іде "заклик" шанувати та захищати їх; якщо не чують цього заклику, то наслідком цього є духовна деградація людей. За змістом духовні цінності поділяють на релігійні, моральні, естетичні, політичні, правові та ін. [10, с. 707-708].

Існує також поділ цінностей на індивідуальні, колективні (партикулярні) та універсальні. Універсальні або, інакше, вселюдські цінності - це ті, що прийняті (чи мають перспективу бути прийнятими) різними народами, культурами, націями, цивілізаціями (наприклад права людини). Цінності партикулярні - це цінності даного суспільства, самотутньої культури, нації, цивілізації. Зрозуміло, що універсальні цінності існують як включені в контекст кожної із культур, націй чи цивілізацій [10, с. 707-708].

Слід зазначити, що ставлення людини до світу лежить у дихотомії: знання та цінності. Як зауважують Г.П.Ситник, В.І.Абрамов і Д.Я.Кучма, лінія розмежування між ними проходить через проблему раціональної чи моральної (ціннісної) визначеності світу [8, с. 104].

Крім того, цінності містять у собі спонукальний складник, і саме тому вони відіграють важливу роль у перетворенні реальності, виступають основою для дії, спрямовують індивідуальну і колективну дії. Саме ціннісні орієнтації людини визначають лінію її поведінки і визначають її як особистість.

Цінності відіграють провідну роль в об'єднанні індивідів для спільних, колективних дій; є важливими у забезпеченні основи для єднання людей у нації, цивілізації чи навіть людства, оскільки це передбачає наявність деяких базових спільних цінностей [10, с. 707-708].

Отже, постають питання: на які цінності мають бути зорієнтовані формування й розвиток еліти в державному управлінні; які складові цих цінностей; яким чином можна впливати на їх формування.

Насамперед зазначимо, що представники еліти в державному управлінні є особистостями, і це передбачає наявність сформованих особистих духовних цінностей (індивідуальні цінності). По-друге, вони мають дотримуватися цінностей професійного середовища (професійні цінності). По-третє, їм мають бути притаманні цінності держави, суспільства (національні* цінності). Черговість у цьому випадку не свідчить про пріоритетність. Названі групи цінностей тісно взаємопов'язані між собою. Деякі цінності можуть входити до всіх названих груп, що свідчить про їх універсальність. І таке явище можна вважати ідеальним.

Наприклад, до моральних (духовних) цінностей відносять:

1) осмислені моральною свідомістю, етично обґрунтовані, належні доброчесності й відповідні їм норми поведінки (мудрість, мужність, толерантність, вірність, правдивість, щирість та ін.);

2) узагальнений зміст основних етичних понять (добро і зло, справедливність, щастя, гідність, честь, обов'язок тощо) і принципів (альтруїзм, гуманізм, благоговіння перед життям та ін.);

3) безпосередньо значимі для людини універсальні зразки, вимоги, ідеали моралі, які мають самостійний статус, схвалюються суспільною думкою, знаходять втілення в праві, релігії, мистецтві, філософії [10, с. 708].

Зазначимо, що буття і цінності мають бути нероздільними, і отже, моральна аксіологія невід'ємна від онтології. Тривалий час моральні цінності розглядалися як ієрархічно підпорядковані в межах більш глобальних ціннісних систем і не набували значення універсальних і самодостатніх [10, с. 708].

* У розумінні загальнодержавні, оскільки мається на увазі не окрема нація, а громадяни України як спільнота.

Сьогодні, на нашу думку, моральні цінності мають бути універсальними і свідчать про самодостатність як особи, так і суспільства, які їх сповідують. Моральні принципи мають бути притаманні особі (індивідуальні цінності), повинні входити до професійних цінностей та одночасно бути національними цінностями. Так, зокрема, доброчесність (обов'язкова, на нашу думку, для еліти в державному управлінні) - це:

- якісна характеристика особи (індивідуальні цінності);
- принцип державної служби (професійні цінності);
- складова механізму забезпечення національної безпеки (національні цінності).

Зауважимо, що національні цінності, за визначенням Г.П.Ситника, - це цінності, які притаманні суспільству або окремому народу країни, матеріальна, інтелектуальна і духовна власність та досягнення, що становлять основу його матеріального й морального існування і розвитку та визначальним чином справляють вплив на формування системи національних інтересів і цілей, є їх базовим компонентом [9, с. 718]. У нашому дослідженні ми акцентуємо увагу на духовних, зокрема моральних цінностях як частині національних цінностей, що є основою національної безпеки.

Деградація та втрата національних цінностей фактично означають втрату національної ідентичності. Вони визначають ціннісні орієнтації суспільства, політичні, культурологічні та філософсько-світоглядні уявлення й переконання, моральні та етичні принципи поведінки кожного члена суспільства [9, с. 718]. Тому усвідомлення їх елітою в державному управлінні та відповідно дії еліти на їх основі є надзвичайно важливим.

Також слід зауважити, що розвиток теорії та практики державного управління у сфері національної безпеки потребує поглиблених самостійних досліджень процесів, які відбуваються в Україні в контексті їх ціннісного змісту. Але сьогодні, на жаль, можна констатувати відсутність системного уявлення про національні цінності України, недопустимо поверхове ставлення щодо гостроти необхідності її розв'язання [8, с. 107].

На нашу думку, питання національних цінностей безпосередньо пов'язано з цілями державного управління та національною (загальнодержавною) ідеєю.

Поділяючи думку Ф.М.Канак [4], зазначимо, що національна ідея містить у собі те, що, реалізуючись в державі й національному бутті громадян, забезпечує їхню самобутність, непересічність у світі суверенних країн. Розхожі твердження, що національна ідея є анахронізмом, що часи її життєдайності пройшли разом з епохою формування національних держав, не доведені. Водночас розмаїття країн у сучасному світі досить легко подати як наслідок реалізованого в них багатства форм національної ідеї, сформованої за неоднаковими канонами й на різному соціо- й етнокультурному фундаменті.

Національна ідея - синкретичне й багатопланове утворення. В ньому є елементи поняття і власне ідеї почувань та етнокультурних проявів. Говорячи про національну ідею як духовну опору за умов перехідного стану маємо на увазі сукупність переконань, вірувань, інших світоглядних утворень, навколо яких складається нова система духовності, складається система духовного життя, національного буття, що одночасно формується [4, с. 41].

Конкретний зміст національної ідеї може еволюціонувати, обростати новими елементами, уточнюватись, але за будь-яких обставин вона утримує в собі віру в життєздатність і оптимальність створюваного національного буття (нової його форми); вона не дозволяє розслаблюватися на шляху до мети й т.ін.

За умов перехідного суспільного стану національна ідея є одним із найпотужніших інтегративних чинників і стимулів до масової діяльності у сфері забезпечення державного суверенітету, захисту національного буття, здійснення державотворчих заходів, є підвалиною, на якій тримається терпіння в нестатках і спроможність чекати й далі змін на краще [4, с. 41].

На нашу думку, такі ціннісні орієнтації мають бути базисом (основою) формування та розвитку еліти в сучасному державному управлінні і тому пронизувати всі види навчання претендентів на високі і найвищі посади в державному управлінні. Зокрема, це безпосередньо стосується навчальних програм з підготовки магістрів освітнього напрямку "Державне управління", осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації", підвищення кваліфікації керівних кадрів системи державного управління. "Слід бути не тільки знаючими, але й духовними" [6, с. 171].

Дослідження сучасних програм підготовки керівників вищої ланки в державному управлінні в різних країнах світу підтверджує тенденцію переходу до "людиноцентризму", а місію освіти як "людинотворення". Таке розуміння не обмежує освітній процес лише передаванням (або набуттям) знань (умінь, компетенцій* тощо), а включає фактор соціалізації та виховання особистості, орієнтації на вдосконалення та досконалість [3, с. 260].

Погоджуємося, що шлях "творення Людини" (повною мірою стосується еліти в державному управлінні) - це, по суті, відкриття того, що в ній уже є, а освіта повинна лише "допомогти людині розбудити те, що в ній уже закладено (природні унікальні здібності, нахили)" [5, с. 523], та допомогти Людині пізнати й усвідомити своє призначення, свою місію [3, с. 261], усвідомити себе через духовні цінності. Як зазначає М.І.Пірен: "архетипова самосвідомість ставить нас усіх перед серйозним викликом - перед поверненням до духовності та відповідальності за свої дії" [6, с. 174].

Основні висновки проведеного дослідження полягають ось у чому:

- цінності - складова аксіологічного критерію елітності еліти в державному управлінні;

* У цьому випадку компетенції як складова компетентності.

- цінності еліти в державному управлінні можна представити такими групами: індивідуальні, професійні та національні;
- названі групи цінностей тісно взаємопов'язані між собою. Деякі цінності можуть входити до всіх названих груп, що свідчить про їх універсальність;
- національні цінності прямо пов'язані з цілями державного управління та національною (загальнодержавною) ідеєю;
- процес формування й розвитку еліти в державному управлінні має включати формування зазначених цінностей;
- ціннісні орієнтації мають бути базисом (основою) формування й розвитку еліти в сучасному державному управлінні і тому пронизувати всі види навчання претендентів на високі і найвищі посади в державному управлінні.

У перспективі подальші дослідження у даному напрямі мають стосуватися конкретизації навчальних програм і методик проведення навчальних занять, спрямованих на ціннісну орієнтацію при формуванні та розвитку еліти в державному управлінні.

Список використаних джерел

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. - 2011. - 692 с.
3. *Калашнікова С. А.* Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія / С. А. Калашнікова. - К. : Київ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2010. - 380 с.
4. *Канак Ф. М.* Національна ідея й становлення національного буття / Ф. М. Канак // Сучасна гуманітарна освіта: стан і перспективи : тези виступів учасників наук.-практ. конф., Чернівці, 24-27 верес. 1996 р. - Чернівці, 1996. - С. 39-42.
5. *Кремень В. Г.* Філософія національної ідеї. Людина. Освіта. Соціум / В. Г. Кремень. - К. : Грамота, 2007. - 576 с.
6. *Пірен М.* Науково-просвітницький чинник консолідації українського суспільства (архетипи та їх усвідомлення політико-управлінською елітою) / Марія Пірен // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ.упр. : Спец. випуск. - Х. : ДокНаукДержУПр, 2011. - С. 170-175.
7. *Ребкало В. А.* Цінність / В. А. Ребкало, В. М. Козаков // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ,

2011. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. - 2011. - С. 714-716.

8. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. : у 3 ч. / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, Д. Я. Кучма. - Ч. 1 : Філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки. - К. : НАДУ, 2009. - 248 с.

9. Ситник Г. П. Цінності національні / Г. П. Ситник // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. - 2011. - С. 718-720.

10. Філософський енциклопедичний словник. - К. : Абрис, 2002. - 742 с.

Андрій Сельський,
кандидат фізико-математичних наук,
докторант кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Розвиток органів державної влади: стратегія та управління

У статті здійснено спробу визначити методологічні аспекти реалізації будь-якої стратегії як організаційної основи функціонування органів державної влади. Пропонується також розширити межі її розуміння у форматі інституційно-організаційного значення.

Ключові слова: стратегія, управління, стратегічне планування, стратегічне управління, органи державної влади.

In the article, an attempt to define the methodological aspects of realization of any strategy as organizational basis of functioning of public authorities is carried out. And also, it is suggested to extend the limits of her context in the format of institutionally-organizational value.

Key words: strategy, administration, strategic planning, strategic management, public power organs.

Постановка проблеми. Новітня історія розвитку організацій у комерційному секторі та їх конкуренції між собою поступово привертає увагу до рівня трансформації органів державної влади, що в сучасних посткризових умовах світу набувають усе більшої ваги в суспільних системах різних країн. Вони визначають рівень стійкості не лише бюджетної сфери, а й здатність соціально-економічної моделі суспільства взагалі зберігати динаміку суспільного розвитку. Застосування механістичного стратегічного управління в цих умовах не завжди дає повну відповідь на питання спроможності