

Інна Сурай

професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
НАДУ при Президентові України к.держ.упр., с.н.с., доцент

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ Й РОЗВИТКУ ЕЛІТИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

У статті висвітлено авторське бачення концептуальних засад формування й розвитку еліти в державному управлінні України, до яких віднесено принципи доброчесності, лідерства та селективні механізми формування й розвитку еліти в державному управлінні. Розкрито сутність та наведено визначення основних понять, що стосуються еліти в державному управлінні.

Ключові слова: еліта в державному управлінні; формування, розвиток, доброчесність, лідерство, селективні механізми формування еліти в державному управлінні.

Inna Suray

CONCEPTUAL ISSUES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF ELITE IN PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE

The article performs the author's vision of the conceptual issues of formation and development of elite in public administration of Ukraine. They include the principles of integrity, leadership and selective mechanisms of formation and development of elite in public administration. The essence is determined and the main definitions concerning to elite in public administration are proposed.

Keywords: elite in public administration; formation, development, integrity, leadership, selective mechanisms of formation of elite in public administration.

Инна Сурай

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЭЛИТЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ УКРАИНЫ

В статье отображено видение автором концептуальных основ формирования и развития элиты в государственном управлении Украины, которые базируются на принципах добродетели, лидерства и селекционных механизмах формирования и развития элиты в государственном управлении. Раскрыта сущность и представлено определение понятий, которые касаются элиты в государственном управлении.

Ключевые слова: элита в государственном управлении; формирование, развитие, добродетель, лидерство, селекционные механизмы формирования элиты в государственном управлении.

Демократичні засади врядування докорінно змінюють характер і структуру управління усіма процесами в суспільстві. При цьому провідна роль у цих процесах залишається за елітою в державному управлінні.

Саме на еліту в державному управлінні покладаються ухвалення та координація стратегічно важливих рішень, від яких залежить доля як усієї країни, так і кожного громадянина. Від еліти, яка є найдієвішим фактором у здійсненні влади в державі, залежить рівень управління її розвитком, ефективність функціонування органів влади, консолідація суспільства навколо загальнодержавної ідеї, визначення шляхів виходу країни із кризового стану та стратегічних завдань її розвитку.

З огляду на світові глобалізаційні процеси та необхідність повсякчасного відстоювання національних (загальнодержавних) інтересів, особливої актуальності набувають питання формування й розвитку національно свідомої еліти в державному управлінні України в контексті її розвитку як демократичної, правової, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що науково-теоретичну базу із зазначеного питання становлять праці з державного управління, політології, соціології, філософії, історії, економіки та інших галузей науки. Особливо велике значення мають

розробки з державного управління українських науковців В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Бодрова, Р. Войтович, В. Голубь, В. Князева, В. Козакова, С. Кравченка, Н. Нижник, Ю. Сурміна, Г. Ситника, В. Троня; з державної кадрової політики і державної служби Т. Василевської, Н. Гончарук, Ю. Ковбасюка, В. Лугового, В. Олуйка, Т. Пахомової, Л. Пашко, А. Рачинського, В. Рижих, М. Рудакевич, А. Сіцинського, С. Серьогіна і, зокрема, присвячені еліті в системі державного управління В. Гошовської, В. Кременя, О. Крюкова, Б. Кухти, М. Пірен, Н. Селютіної та ін.

При цьому наукових праць, безпосередньо присвячених еліті в державному управлінні України, обмаль. Тому актуальним для України сьогодні є напрацювання науково обґрунтованих та практично спрямованих концептуальних положень формування й розвитку еліти в державному управлінні.

Мета статті полягає у висвітленні авторського бачення концептуальних засад формування й розвитку еліти в державному управлінні України.

Насамперед зазначимо, що, на нашу думку, сутність поняття «еліта в державному управлінні» розкривається за допомогою таких підходів: стратифікаційний, альтиметричний, аксіологічний, моністичний [4, с. 23].

Стратифікаційний підхід передбачає, що підставою стратифікації (диференціації) суспільства на еліті

та позаелітні групи є їх різне положення щодо влади, а також неоднакова міра участі в ухваленні стратегічно важливих для соціуму рішень. Альтиметричний підхід вказує на приналежність до еліти за фактом володіння індивідуумами реальною владою і впливом. Аксиологічний підхід передбачає, що індивідууми, які відносяться до еліти, володіють вищими інтелектом, талантом, здібностями, компетентністю, вищою мораллю і моральністю в порівнянні з середніми показниками конкретного соціуму, а у сучасній науці включає в себе й компетенційно-меритократичний підхід. Моністичний підхід передбачає, що еліта в державному управлінні має бути єдиною правлячою владною групою, яка об'єднує лідерів різних сфер державного управління єдиною метою держави, державного управління; національними інтересами, національною (загальнодержавною) ідеєю; подібною ментальністю, психологічною спорідненістю, найкращою професійною підготовкою.

За авторським визначенням, «еліта в державному управлінні» – це невід'ємна і важлива частина суспільства, яка виникає в результаті його соціально-політичної диференціації, наділена офіційними повноваженнями, володіє правом і можливостями приймати управлінські рішення щодо життєдіяльності суспільства, організувати їх упровадження, координувати діяльність усіх ключових інститутів суспільства та відповідає аксіологічному критерію елітності. При цьому поняття «державне управління» використано у широкому розумінні [4, с. 23–24].

Формування еліти в державному управлінні – це цілеспрямований процес створення особистості за певними ознаками, що передбачає заходи, спрямовані на її розвиток, та обов'язково включає її свідомий саморозвиток. Розвиток еліти в державному управлінні – це специфічний, прогресивно спрямований, соціально обумовлений процес змін особи як суспільної істоти, результатом якого є виникнення якісно нових аксіологічних характеристик особистості та у результаті якого формується «нова» особистість. Розвиток еліти в державному управлінні України має бути цілеспрямованим (насамперед, спрямованим на ефективність державного управління), що дозволить пришвидшити процес формування еліти за необхідними якостями та унеможливити прояви регресивних або кризових явищ [4, с. 26].

Формування та розвиток еліти в державному управлінні – це взаємопов'язані спрямовані процеси якісної трансформації, які слід вважати еволюційними. В їх результаті виникають, повільно або стрімко, принципово нові особистості з кращими властивостями, можливостями і перспективами. Водночас еліта в державному управлінні має сприйматися як еволюційний ресурс для еволюції держави та суспільства в цілому. Постійний розвиток еліти в державному управлінні, циркуляція еліт необхідні для забезпечення динамічної рівноваги суспільства.

Ці концептуальні положення, на нашу думку, мають складати загальну частину Концепції формування й розвитку еліти в державному управлінні України (далі – Концепція).

Вважаємо, що розробка, прийняття й реалізація цієї Концепції обумовлені наявністю реального протиріччя між завданнями, які стоять перед державою, та спроможністю її еліти їх вирішувати. В Україні гостро стоїть питання формування власної національно зорієнтованої еліти, оскільки ефективність державного управління прямо пов'язана з відповідністю еліти викликам сьогодення, що потребує відповідної системи формування й розвитку еліти в державному управлінні України.

Концепція має бути системою сучасних поглядів, принципів, механізмів формування й розвитку еліти в державному управлінні, стратегічним документом, зорієнтованим на формування й розвиток еліти в державному управлінні України.

Концептуальними засадами формування й розвитку еліти в державному управлінні сучасної України мають бути категорії: «добročесність» і «принцип добročесності»; «лідерство» еліти в державному управлінні, а також селективні механізми формування й розвитку еліти в державному управлінні. Правовою базою Концепції є Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові документи.

Формування й розвиток еліти в державному управлінні України має базуватися на принципі добročесності, що визначається як забезпечення добročесності (моральної характеристики) осіб, уповноважених на виконання функцій держави, і включає патріотизм (вірне служіння народу України, служіння суспільному благу, відданість справі, готовність відмовитись від родинних почуттів і особистих симпатій); порядність (чесність, справедливість, стриманість, дисциплінованість, сумлінність); відповідальність (на основі почуття обов'язку); гідність та повага до гідності інших (честь, шанобливість), і є основою для недопущення таких негативних явищ, як протекціонізм, непотизм, конфлікт інтересів, корупція тощо. Добročесність досягається, насамперед, завдяки освіті й вихованню, зокрема самоосвіті й саморозвитку [3, с. 189].

Принциповим є дотримання аксіологічного критерію елітності, тобто виявлення цінностей, які сповідує людина, бо саме вони є основою поведінки та прояву якостей еліти в практичній діяльності. Тому при розкритті аксіологічного критерію елітності в державному управлінні слід аналізувати у тісному взаємозв'язку цінності та якості особистостей.

Представники еліти в державному управлінні як особистості повинні мати сформовані особистісні духовні цінності (індивідуальні цінності); вони мають дотримуватися цінностей професійного середовища (професійні цінності); їм мають бути притаманні цінності держави, суспільства (національні цінності) [2, с. 48–49].

Принцип обов'язковості лідерства як якісної характеристики еліти в державному управлінні зумовлено сучасним сприйняттям «лідерства» у державному управлінні як вищого еволюційного рівня управління. При цьому, у сучасному державному управлінні «лідерство» як якісна характеристика особи трансформується в якісні показники ефективності органу державного управління, тобто, набуває особистісно-інституційного виміру [3, с. 211–212].

Принцип селективності при формуванні еліти в державному управлінні передбачає багаторазовий (лонгований) відбір кадрів при просуванні в системі державного управління та зайнятті найвищих посад в ній (посади еліти за альтиметричним підходом) з дотриманням аксіологічного, в тому числі компетенційно-меритократичного підходу [1, с. 52]. У такий спосіб має бути забезпечено дотримання альтиметричного й аксіологічного критеріїв елітності. При цьому важливим є встановлення чітких вимог, які мають бути обов'язково дотримані при відборі як безпосередньо на найвищі посади, так і на попередні посади в системі державного управління, зокрема державної служби.

Для формування й розвитку еліти в державному управлінні України важливим є застосування сучасних

відповідних механізмів. Зауважимо, що, на нашу думку, механізми формування й розвитку еліти в державному управлінні України – це сукупність методів, засобів, технологій цілеспрямованого впливу на людські ресурси (управління людськими ресурсами) системи державного управління, що спрямовані на формування й розвиток еліти в державному управлінні та які зумовлюють відповідні процеси щодо формування й розвитку еліти в державному управлінні і як їх результат – її нові покращені стани [3, с. 270].

Особливості еліти в державному управлінні як феномена зумовлюють специфіку механізмів її формування й розвитку. Вважаємо, що складниками елементами механізму формування й розвитку еліти в державному управлінні сьогодні мають бути:

- відкриті конкурси на заміщення вакантних керівних посад в державному управлінні, зокрема посад еліти;
- система управлінського консультування з державними структурами і громадськими організаціями при відборі кандидатур на керівні посади в державному управлінні, зокрема посад еліти;
- щорічне оцінювання діяльності керівних кадрів, зокрема посад еліти в особистісно-інституційному вимірі;
- навчання в системі резерву керівних кадрів (зокрема, перед призначенням на посади еліти за окремою програмою підготовки як кадрового резерву);
- обов'язковість підготовки за магістерською програмою напряму «державне управління» для претендентів на керівні посади в державному управлінні;
- самоосвіта і саморозвиток особистості;
- тренінги з розвитку лідерства як вищого рівня управління;
- суспільний контроль (службовий і громадський) за діяльністю на посадах еліти в державному управлінні.

Механізми формування ціннісних ознак еліти в державному управлінні мають включати:

- законодавче забезпечення принципу доброчесності у системі державного управління;
- відбір особистостей за відповідними якостями; ціннісний підхід до підготовки еліти в державному управлінні (зокрема, формування доброчесності);
- застосування тренінгів під час проходження служби, спрямованих на дотримання принципу доброчесності, основою яких має стати формування навичок доброчесності.

Для подальшого удосконалення селективних механізмів добору й відбору претендентів на посади еліти в державному управлінні їх необхідно здійснювати із системи державного управління, державної служби. При цьому відкритим має залишатися канал залучення перспективних осіб в систему державної служби, але на нижчі посади; застосовувати при відборі кадрів конкурсну процедуру за компетенційно-меритократичним підходом.

Лонгований відбір прямо пов'язаний з кадровим резервом та оцінюванням діяльності на посаді в системі державного управління. Сьогодні одним із важливих механізмів формування та розвитку еліти в державному управлінні є створення та забезпечення дієвості Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації», що має бути частиною більш широкої системи резерву керівних кадрів в системі державного управління.

Запровадження нових принципів формування резерву кадрів, зокрема на посади еліти в державному управлінні, роботи з кадровим резервом сприятиме про-

цесу омолодження вищої управлінської еліти, органічного поєднання в системі державного управління кадрів старшої й нової генерації, що, в свою чергу, забезпечить солідарність поколінь та еволюційність розвитку еліти в державному управлінні України.

Формування й розвиток еліти в державному управлінні потребує сутнісних змін системи управління людськими ресурсами в державному управлінні. Насамперед, ця система потребує зміщення акцентів на роботу з людиною, вивчення її потенціалу, її розвитку та ефективного використання в державно-управлінській діяльності. На керівні посади в державному управлінні слід відбирати осіб за аксіологічним критерієм та розвивати їх аксіологічні характеристики, щоб допомогти у майбутньому сформуватися їм як еліті в державному управлінні.

✎ Концептуальні положення формування й розвитку еліти в державному управлінні України, висвітлені у статті, пропонуються як основа Концепції формування й розвитку еліти в державному управлінні України. Подальші наукові дослідження із даного напряму мають стосуватися конкретизації механізмів реалізації цієї Концепції та визначення першочергових кроків з їх реалізації.

Література.

1. Сурай І. Г. Добір і відбір кадрів як механізми формування й розвитку еліти в державному управлінні / Інна Сурай // Зб. наук. пр. НАДУ. – К. : НАДУ, 2012. – Вип. 2. – С. 47–54.
2. Сурай І. Г. Цінності в системі механізмів формування й розвитку еліти в державному управлінні / І. Г. Сурай // Вісн. НАДУ. – 2012. – № 3. – С. 43–50.
3. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія. – К. : ЦП «КОМПРИНТ», 2012. – 332 с.
4. Сурай І. Г. Формирование и развитие элиты в государственном управлении Украины: определение понятий / И. Г. Сурай // Вестник государственного и муниципального управления. Серия «Управление» – 2013. – № 3. – С. 22–26.