

до аналітичної роботи, вільно володіють іноземною мовою, будуть проходити стажування за кордоном і матимуть змогу продовжити навчання в одному з вищих навчальних закладів Франції, Німеччини та Польщі. Крім того, в Інституті "Вища школа державного управління" запроваджується діяльність наставників для супроводу навчання кожного слухача з метою формування професійної компетентності, ділових і морально-психологічних якостей, необхідних для виконання службових обов'язків. Слід наголосити, що після закінчення навчання в Інституті "Вища школа державного управління" слухачі можуть претендувати на зарахування поза конкурсом до Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації".

Отже, для досягнення визначених Стратегією державної кадрової політики основних цілей, її ефективного розвитку необхідна модернізація системи підготовки наукових кадрів у галузі науки "Державне управління", орієнтованої на пріоритети Національної стратегії розвитку людського потенціалу України. Нині системні наукові дослідження за практично-орієнтованою тематикою та система підготовки кадрів мають стати основою впливу галузі науки "Державне управління" на кадрові процеси в державі.

Список використаних джерел

1. Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики : Указ Президента України від 12 серп. 2010 р. № 806/2010. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12177.html>
2. Ковбасюк Ю. Сучасна кадрова політика в державному управлінні / Ю. Ковбасюк // Віче. - 2012. - Режим доступу : www.viche.info/journal/2380
3. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 12 серп. 2012 р. № 45/2012. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/>

УДК 35.088.6(477)

Білинська М.М.,

*доктор наук з державного управління, професор,
віце-президент НАДУ, завідувач кафедри державного
управління і менеджменту, заслужений працівник
освіти України*

Особливості підготовки державних службовців у Національній академії державного управління при Президентіві України: морально-етичний аспект

Аналізуються питання ціннісних орієнтирів у державному управлінні, важливість державного підходу до визначення моральних засад функціонування державного управління. Зазначається та пропонується поєднання освітньої галузі та освітніх програм у контексті гуманітарної освіти для раціоналізації державного управління й підготовки спеціалістів вищої керівної ланки.

Ключові слова: державне управління, ціннісні орієнтири, гуманітарна освіта, громадянське суспільство, українська державність, органи державної служби.

Билинская М.Н. Особенности подготовки государственных служащих в Национальной академии государственного управления при Президенте Украины: морально-этический аспект

Анализируются вопросы ценностных ориентиров в государственном управлении, важность государственного подхода к обозначению моральных основ функционирования государственного управления. Акцентируется внимание и предлагается объединение сферы образования и образовательных программ в контексте гуманитарного образования для рационализации государственного управления и подготовки специалистов высшего руководящего звена.

Ключевые слова: государственное управление, ценностные ориентиры, гуманитарное образование, гражданское общество, украинская государственность, органы государственной службы.

Bilynska M.M. Features of preparation of civil servants in the National academy of state administration at President at Ukraine: moral-ethic aspect

The article is devoted to the ethic aspects of public administration and public service. We propose to cooperate the ways of development of moral issues in public administration and rules and laws of state as well as public wellness of citizens. Very important issue is new mechanism creation for practice of modern public administration in Ukraine.
Key words: public administration, public service, moral issues, public servants' ethic, wellness of citizens, social accountability.

Постановка проблеми. Для України XXI ст. важливим у контексті державного управління є духовний розвиток з його складовими. Особливої актуальності набуває означений аспект у контексті підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Духовності, як і багатьом предметам та дисциплінам, необхідно навчати, оскільки в процесі формування особистості, а особливо формування державних службовців, які володіють значним масивом знань, усе більшого значення та актуальності набуває духовно-ціннісна компонента.

Для формування суспільства необхідним є формування базисних основ, на яких можливе подальше функціонування суспільного устрою. Такими засадничими параметрами має стати духовність громадян та державного устрою. На сучасному етапі державотворення важливим є актуалізація духовних цінностей, які є фундаментом для суспільства та сфери державного управління. Апробовані та застосовані методики формування етичних основ потребують доповнення та якісного підходу з урахуванням напрацьованого досвіду. Етичні основи та моральний підхід функціонують як безумовно необхідні складові суспільних процесів та явищ, однак вони є лише однією зі складових формування духовно-ціннісного підходу до здійснення орієнтування особистості. Державний службовець є біполярною особистістю з точки зору вираження державних та особистих інтересів. З одного боку, державний службовець є біологічною істотою - людиною, з другого - представником конкретної соціальної групи, до якої він належить та яку репрезентує виконуючи певні посадові обов'язки і формуючи розуміння і не лише про себе, а й про конкретний орган державної влади [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійна етика державних службовців України з перших років незалежності стала об'єктом уваги вітчизняних науковців і практиків, які в зростаючій ролі гуманітарного, морально-етичного чинника вбачають основну закономірність демократичного розвитку суспільства (В.Б. Авер'янов, В.Д.Бакуменко, Б.А. Гаєвський, В.Д.Горбатенко, С.Д.Дубенко, В.Л.Коваленко, В.М.Князев, В.І.Луговий, В.К.Майборода, В.А.Малахов, І.Ф.Надольний, Н.Р.Нижник, О.Ю.Оболєнський, Є.В.Ромат, В.П.Тронь, В.В.Цветков та ін.).

За часи незалежності в Україні підготовлено й захищено низку кандидатських дисертацій з окремих питань етики державного управління і державної служби (Н.Г.Грушанська (1998), М.А.Нинюк (2000), В.С.Колтун (2002)). Складові етики відповідно до предмета дослідження аналізуються в дисертаціях із державного управління (В.Д.Бакуменко, Т.Г.Гугніна, М.В.Кравченко, Ю.О.Куц, С.В.Майборода, В.М.Олуйко, П.Т.Павленчик, Є.В.Ромат, С.М.Серьогін, О.І.Сущинський, В.В.Тертичка, С.К.Хаджирадева, Ю.П.Шаров та ін.). Однак, незважаючи на те, що вже напрацьована певна емпірична і теоретична база знань, не осмисленими в концептуальному плані залишаються підходи до переведення етичних цінностей і норм поведінки державних службовців у практичну площину, шляхи їх формування й ефективного функціонування [2].

Аналіз наукових праць з державного управління, загальної теорії етики, адміністративної етики, етики політики і бізнесу таких авторитетних зарубіжних авторів, як В. Айхлер, Т. Адорно, К.-О. Апель, Ф. Бломе-Дрез, Д. Галліган, Т. Герет, В. Гьосле, Дж. Дьюї, Р.Т. Де Джордж, Р. Еррера, С. Кові, Р. Клоноскі, С. Салон, Б. Сутор, С. Троза, Е. Фромм, Ю. Хабермас, К. Хоман, Е. Хондегем та ін., у яких сформульовано принципово нове трактування сутнісних характеристик етики, її засадничої функції в системі соціальної практики, сприяли концептуальному осмисленню автором процесів формування етики державних службовців в Україні в умовах демократизації і професіоналізації державної служби.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. У контексті духовно-ціннісних орієнтирів та етики в державній службі важливими є розробка та уведення в дію механізмів щодо практичного впровадження етичних принципів у діяльність державних службовців. У сучасних умовах важливо здійснювати підготовку державних службовців крізь призму етичних засад та норм.

Метою статті є дослідження та аналіз сучасного стану теоретичних засад та практичних механізмів впровадження етичних засад у діяльність державних службовців та визначення напрямів для здійснення підготовки державних службовців у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання трансформаційних процесів у суспільстві та державному управлінні, варто акцентувати увагу на тому, що державне управління є невід'ємною складовою суспільних процесів. Державне управління не може існувати абст-

раговано від держави. Держава не лише конкретно визнана територія держави, це передусім сукупність населення, яке формує дану державу. Суб'єктний підхід набуває все більшого значення в концепті наукових досліджень, оскільки без людини ніякі ресурси не будуть ефективно використані для суспільних потреб різних рівнів [3].

На сьогодні перед державою та системою державного управління постає необхідність переосмислення історичного досвіду державотворення не лише незалежної України, а й усього контексту історії державотворення, до якого прагнула Україна в різні часи. Обґрунтованим є застосування всього масиву історичного досвіду для формування парадигми державно-управлінських відносин та визначення пріоритетних завдань України. У цьому аспекті не є важливим національність чи певні етнічні належності, визначальним фактором є прагнення кожної людини зробити позитивний внесок у розвиток держави на кожному рівні і залежно від власних можливостей. Історичний концепт не є якісно новим, оскільки надбання історії та держави дають можливість здійснити комплексний системний аналіз та акцентувати на сталому розвитку державного управління на основі того спадку, яким володіє держава, і застосування ключових компонентів для формування парадигми людиноцентристського розвитку суспільства [4].

Державне управління виступає лакмусовим папірцем багатьох суспільних процесів та перетворень. Для нього характерною є певна мінливість. Водночас апріорійними складовими мають бути основи, які не змінюються ні з плином історії, ні з політичними реструктуризаціями. Такі основи можливо сформувати на засадах взаємодії церкви і держави, оскільки релігійна історія володіє масивом не лише теоретичних знань, але й практичними надбаннями, які витримали перевірку часом і мають у своїй більшості позитивну оцінку [3]. Для раціонального та більш ефективного визначення поняття "мораль" у державній службі варто визначити шляхи розвитку моральності державних службовців:

1) моральність державного службовця є однією з базових умов професійної придатності. В етичному кодексі державних службовців США зазначено, що в їх роботі не може бути нічого важливішого за моральність, що чесність, правдивість та порядність - це такі якості, які є важливішими навіть за професійну компетентність [5];

2) серед чинників ефективності державного управління можна виокремити морально-психологічний стан персоналу державної служби (ступінь їх широго бажання реалізовувати цінності та цілі держави) і ресурсний потенціал (ступінь здатності досягати втілення в життя державних цінностей та цілей виходячи зі своєї компетентності, наявних фінансів, матеріально-технічної бази тощо) [6].

Зазначені чинники мають такий взаємозв'язок: існує мінімальний рівень моральності державних службовців, нижче якого не можливе ефективне державне управління, навіть за наявності високого ресурсного потенціалу; існує також і нижня межа ресурсного потенціалу, нижче якої ефективне державне управління неможливе за будь-якого високого рівня моральності державних службовців; вище зазначених меж можлива певна компенсація: у разі браку ресурсного потенціалу - за рахунок підвищеної моральності, і навпаки (як говорив стосовно військової справи Наполеон: один солдат із високим моральним духом коштує трьох, які його не мають). У сучасному світі морально-психологічна складова є особливо уразливим місцем державного управління. Вона часто негативно розвивається не тільки через внутрішні причини, але й внаслідок зовнішніх впливів у формі інформаційних війн, що інтенсивно ведуться в сучасному глобалізованому світі. Усе це надає особливої нагальності проблемі розвитку моральності державних службовців [7];

3) розвиток моральності державних службовців має базуватися на двосторонньому зустрічному русі основних способів нормативної регуляції службової діяльності: від правового до етичного й від етичного до правового. За допомогою цього досягається ефект їх взаємного посилення;

4) етичний кодекс повинен систематично й широко обговорюватися та періодично удосконалюватися в трудових колективах державних службовців. Дуже важливо, щоб етичний кодекс мав не тільки зобов'язувальний характер, але й був проявом моральної свободи державних службовців [8];

5) важливо також, щоб робота над етичним розвитком державних службовців велася не тільки за допомогою традиційних методів навчання, але й спиралася на активні групові форми роботи, оскільки етичний розвиток повинен включати до свого складу не тільки систему етич-

них знань та моральних настанов, сукупність умінь і навичок розв'язувати практичні етичні завдання, а також реалізовувати їх у відповідних формах поведінки.

Варто зазначити, що шляхи розвитку моральності тісно пов'язані з такими основними складовими та цінностями функціонування держави:

1) фундаментальні цінності та цілі держави, як правило, фіксуються в офіційних її документах (конституція, законодавчі акти). У Конституції України, зокрема, визначено такі, як суверенітет, незалежність, демократія, правовий характер та соціальна зорієнтованість держави;

2) демократичний устрій держави в ідеалі має бути таким, щоб через виборчі механізми народ (вибір глави держави з певною політичною платформою, депутатів та партій до парламенту, проведення референдумів для вибору громадянами певних цільових альтернатив державної політики) мав можливість впливати на визначення пріоритетних цінностей та цілей держави. Крім того, вплив громадян на цілі державної політики в умовах демократичного суспільства здійснюється через організацію та проведення громадських слухань, вивчення громадської думки шляхом соціологічних опитувань. Конкретні громадські та бізнесові організації й асоціації можуть впливати на визначення та вибір пріоритетних державних цілей через інститут лобювання своїх інтересів;

3) однак, що стосується переведення артикульованих політичним керівництвом суспільних інтересів та цінностей у відповідні цілі, то в практиці державного управління часто має місце недостатня чіткість та узгодженість у формулюванні його цільової структури. Відповідно це ускладнює й вибір засобів державного управління, і їх співвіднесення з цілями. Тому одним із найважливіших умінь державного службовця є вміння формулювати етично релевантні цілі державного управління. Дуже часто робота державного службовця й полягає в тому, щоб мету державного управління, яка надійшла з ієрархічно вищого рівня, піддати декомпозиції та передати ієрархічно нижчим рівням. Інша проблема може полягати в тому, щоб відповідно до поставленої керівництвом мети підібрати відповідні засоби реалізації [9];

4) в етиці існує два підходи до визначення співвідношення мети й засобів: мета виправдовує засоби; і мета, й засоби повинні бути одночасно високоморальними, відповідати найвищим етичним стандартам. До того ж сучасна етика акцентує увагу і на тому, що треба брати до уваги не тільки мету й засоби, але й результати, як прямі, так і побічні [10];

5) "насамперед кожен несе відповідальність за обрані мету й засоби її досягнення. Якщо мета й засоби є добрими самі по собі, буде етичним допускати появу чи ризик появи передбачуваних, але небажаних побічних наслідків, тоді і лише тоді, коли для цього існують достатні підстави. Підстави є достатніми, якщо передбачуване добро не менше або переважає зло, поява якого можлива [11]. Інакше кажучи, людина не несе відповідальності за ненавмисні побічні наслідки, якщо в неї були достатні підстави допустити появу їх чи ризик появи за незмінної умови, що й обрана мета, і засоби її досягнення є добрими" [12].

Важливим аспектом, крім закріплених цінностей та шляхів розвитку моральних аспектів, є також блага громадян та суспільства, які сприяють утвердженню моральних норм не абстраговано, а в контексті функціонування держави як політико-правового інституту.

1. Основним принципом, що визначає ставлення Української держави до людини і суспільства, є принцип гуманізму, який надає благу громадян найвищу цінність.

2. Гуманізм - визнання блага особистості як кінцевої мети суспільства. Це принцип, в основі якого лежить переконання в найвищій цінності та безмежних можливостях людської особистості, у ставленні до людського права на щастя як кінцевої мети суспільства. Виник як протипага релігійно-аскетичному світогляду в епоху Відродження.

3. "Специфічно людською метою є повна досконалість людської істоти як особистості. Це означає, що людина не є засобом досягнення досконалості суспільства, держави чи ще чогось. З цього погляду саме суспільство є засобом для досягнення справжньої досконалості особи, навіть якщо його вплив не є безпосереднім. Суспільство, звичайно, є дуже важливим засобом, і особа, яка завдає шкоди добробуту суспільства, може зашкодити дуже багатьом людям. Тому важливо проводити дуже чітку межу, щоб окремі особи не думали, що суспільство існує лише для них, а не для всіх його членів. Хоча саме особа як особистість є кінцевою метою, деяка частка її власності, талантів і діяльності має підпорядковуватися інтересам інших людей. Праця, наприклад, може використовуватися як засіб благополуччя компанії за умови поваги до

особистої гідності й забезпечення добробуту працівників. Подібно до цього час і майно громади можуть бути пожертвовані суспільству, але за умови, що людина не буде трактуватися як річ" [13].

4. Однак, беручи до уваги велике розмаїття і суперечливість людських і суспільних інтересів, центральною функцією держави є досягнення суспільної справедливості.

5. Ідея соціальної справедливості, хоч би якої форми вона набувала, є основним інструментом даного суспільства, що забезпечує його стабільність, консолідацію, ефективність та конкурентоспроможність на міжнародній арені. При цьому історично склалися два кардинально різних підходи до визначення критеріїв соціальної справедливості. Ще Аристотель вирізняв в ідеї соціальної справедливості принцип рівності і принцип пропорційності. Принцип рівності означає однаковий розподіл благ для всіх і кожного, а принцип пропорційності полягає в урахуванні досягнень окремих індивідів, їх індивідуальних можливостей та здатностей.

Українське суспільство та держава на сучасному етапі свого розвитку робить спробу перейти від принципу рівності, характерного для соціалістичного суспільства, до принципу пропорційності, що характерний для розвинутого капіталізму. Однак на цьому шляху поки що відбувся лише відхід від рівності, але пропорційність ще не досягнута. Навпаки, виникли суттєві соціальні диспропорції. Це породжує у значній частини суспільства стан зневіри. Тому перед Українською державою стоїть нагальне завдання якомога швидше створити економічні та правові передумови утвердження принципу пропорційності. Водночас велике значення має і етична ментальність як державних службовців, так і народу в цілому, оскільки віра в справедливість є потужним каталізатором подолання соціальних проблем, а втрата цієї віри, наступ морального нігілізму є дуже небезпечними для існування держави.

Розбудова української державності, проведення соціальних реформ, побудова громадянського суспільства неможливі без розвитку української духовності. Протягом років незалежності нашої держави основним завданням державного управління був розвиток економіки, тому розв'язання проблем у духовній сфері суспільства відбувалося за залишковим принципом. Відсутність чіткої програми духовного відродження українського суспільства гальмувала втілення будь-яких реформ у всіх сферах суспільного життя. Для розуміння й розв'язання проблем, які склалися в духовній сфері, необхідним є ґрунтовний аналіз діяльності органів державної влади щодо формування й розвитку духовних цінностей українського суспільства як однієї із складових духовного й інтелектуального розвитку нації.

XXI ст. ООН назвало "Століттям людини". Людина перетворюється на реального суб'єкта свого життя. У цьому сенсі перед освітою постає завдання не лише інтелектуального розвитку випускника навчального закладу, оволодіння ним необхідними знаннями та компетенціями, але й формування духовно-стимулюючих засад його подальшого життєвого шляху.

Згідно з Концепцією національного виховання студентської молоді: "Роль держави у національному вихованні полягає в координації зусиль усіх інститутів суспільства, забезпеченні єдності та пріоритету загальнодержавних і національних інтересів. Національне виховання - це система поглядів, переконань, ідеалів, традицій, звичаїв, створена впродовж віків українським народом і покликана формувати світоглядні позиції та ціннісні орієнтири молоді, яка реалізується через комплекс відповідних заходів. Відповіддю на виклики сучасного світу має стати національне виховання студентської молоді, яка формуватиме ядро української інтелігенції на основі національної ідеї.

Національна ідея об'єднує й консолідує суспільство, сприяє виробленню активної життєвої позиції молодої людини, становленню її як особистості. Національний характер виховання полягає у формуванні людини як громадянина України незалежно від її етнічного та соціального походження, віросповідання та передбачає створення спільноти самодостатніх людей, які об'єднані національною ідеєю та оберігають свої цінності й свободи [14].

Глобальний простір, у який інтегрується наша студентська молодь, передбачає засвоєння надбань культури різних народів. Тому постає потреба в здатності студентської молоді до входження у світовий соціокультурний простір - за умови збереження української національної ідентичності. Національне виховання має стати фундаментом становлення світогляду молодої людини, на якому формуються фахові знання та професійна відповідальність". Концепція акцентує також увагу на принципах національного виховання, а саме:

1. Єдності навчальної та виховної діяльності - консолідації студентства і науково-педагогічних працівників у єдину академічну спільноту, об'єднану спільною мораллю та ідеями.

2. Послідовності, системності і наскрізності - привнесенні виховних аспектів у всі форми освітнього процесу, зв'язок виховання з життям, трудовою діяльністю народу та продуктивною працею.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Важливим аспектом у державному управлінні є питання формування духовних підвалин, які стануть базисом для функціонування інституту державного управління. Важливим є взаємозв'язок освіти, науки, культури для досягнення спільної мети, яка полягає у формуванні суспільного ладу на основах моральних засад. Новітня концепція управлінського підходу, тобто управління соціального змісту акцентує свою увагу не лише на професійному підході, який ґрунтується на теоретичних знаннях, а й звертає все більшу увагу на питання духовного забарвлення управлінського спрямування. Важливим у питанні державного управління є взаємодія основних складових, таких як: культура, освіта, наука. Науці ж у даному контексті відводиться особливе значення. Адже вона повинна ставити собі за мету не лише розробку концептуальних теоретичних засад, що є пріоритетно важливим, а й спільно з представниками практичної сфери розробляти механізми впровадження напрацьованих систем ціннісного спрямування державного управління, його складової державної служби і звичайного суспільства в цілому. Адже державне управління є тим явищем, яке може стати каталізатором перетворення і вирішення значних питань суспільного характеру.

Список використаних джерел

1. *Огнев'юк В. О.* Освіта в системі цінностей сталого людського розвитку / В. О. Огнев'юк. - К. : Знання України, 2003. - 450 с.
2. *Ситник Г.* Національні цінності як основа прогресивного розвитку особистості, суспільства і держави / Г. Ситник // Вісн. НАДУ. - 2004. - Вип. 2. - С. 369-374.
3. *Скуратівський В.* Гуманітарна політика в Україні : навч. посіб. / В. Скуратівський, В. Трощинський, С. Чукут. - К. : Вид-во УАДУ ; Вид-во "Міленіум", 2002. - 262 с.
4. *Сурмін Ю. П.* Ціннісні процеси пострадянського суспільства: методологічний аспект / Ю. П. Сурмін // 36. наук. пр. НАДУ. - К. : НАДУ, 2003. - Вип. 1. - С. 87-98.
5. Постанова Кабінету Міністрів України № 896 від 3 листоп. 1993 р. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
6. Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347. - Режим доступу : www.prezident.gov.ua
7. Закон України про вищу освіту від 17 січ. 2002 р. № 2984-III. - Режим доступу : www.zakon.gov.ua
8. Постанова Кабінету Міністрів від 28 черв. 1997 р. № 675. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
9. Постанова Кабінету Міністрів України № 1235. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua
10. *Андерсон Р.* "Акулы" и "дельфины" (психология и этика российско-американского делового партнерства) / Р. Андерсон, П. Шихирев. - М. : Дело ЛТД, 1994. - 208 с.
11. *Апель К. О.* Дискурсивна етика: політика і право / К. О. Апель. - К. : Знання, 1999. - 74 с.
12. *Вебер М.* Избранные произведения / М. Вебер. - М. : Прогресс, 1990. - 808 с.
13. *Вудкок М.* Раскрепощенный менеджер / М. Вудкок, Д. Френсис. - М. : Дело, 1991. - 320 с.
14. *Герет Т. М.* Етика бізнесу / Т. М. Герет, Р. Дж. Клоноскі. - К. : Основи, 1997. - 214 с.

УДК 088.6:316.344.42](477)

Гошовська В.А.,

доктор політичних наук, професор, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ

Підвищення рівня професійної компетентності в системі державного управління - шлях до формування еліти українського суспільства

У статті висвітлено значення підвищення рівня професійної компетентності в системі державного управління для формування еліти українського суспільства та при цьому роль і практичні кроки Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президенті України.