



УДК 35(075.8)

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1\(19\)-70-78](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1(19)-70-78)

Ганущин Соломія Несторівна кандидат наук з державного управління, доцент кафедри соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної безпеки, Львівський державний університет внутрішніх справ, вул. Городоцька, 26, м. Львів, 79007, тел.: (095) 588-20-84, <https://orcid.org/0000-0002-6328-9978>

ВПЛИВ СУСПІЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Анотація. Стаття присвячена обґрунтуванню впливу суспільних цінностей на формування державного управління. Під час дослідження, з'ясовано, що саме суспільні цінності є об'єднуючим джерелом суспільних відносин, адже вони формуються шляхом публічної дискусії, мають відношення до всіх без винятку громадян держави. При здійсненні аксіологічних досліджень виникає необхідність акцентувати увагу на логічних зв'язках розвитку сучасного суспільства, які щоразу то сильніше проявляється у багатомірності суспільної системи, де зростає роль національних і культурних чинників соціальної організації і соціальних змін у протиставленні уніфікації та глобалізації. Теоретичне окреслення означеної проблеми пов'язане з методологічними, герменевтичними, соціальними та, врешті, гуманістичними вимірами дослідження цінностей загалом, суспільних цінностей зокрема. Утім, важливим елементом методологічної бази є аналіз соціального контексту формування суспільних цінностей. Окрім того, обумовлено, що з огляду на інтерес до концепції «менеджменту публічних цінностей», важливим є політико-аксіологічний та філософсько-правовий підходи до дослідження державного управління. Ці підходи мають низку методологічних характеристик, принципово важливих для аналізу публічної взаємодії, таких як: синтетичний характер, інтерпретаційність, орієнтація на цілісність досліджуваних феноменів, орієнтація на дослідження процесу формування цінностей в сфері публічної політики та управління. Звернення до поняття «суспільні цінності» пов'язане з його специфічним методологічним значенням у вивченні соціально-політичних процесів: у центрі уваги має бути аналіз соціального контексту формування суспільних цінностей. Урешті речт, в цьому контексті відзначено, що умовами функціонування громадянського суспільства є: соціальна свобода, демократичне соціальне управління, існування політичної діяльності і дискусії, владність і пов'язана з нею висока інформованість громадян, що дозволяє реально оцінювати господарську кон'юнктуру, соціальні проблеми і робити кроки для їх вирішення, наявність відповідного законодавства і конституційних гарантій його права на існування.



Ключові слова: суспільні цінності, громадянське суспільство, суспільні відносини, соціальна свобода, політична відповідальність, публічне управління.

Hanushchyn Solomiia Nestorivna Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor of Department of Social Behavioral, Humanities and Economic Security Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, 79007, Horodotska St., 26, tel.: (095) 588-20-84, <https://orcid.org/0000-0002-6328-9978>

THE INFLUENCE OF PUBLIC VALUES ON PUBLIC GOVERNANCE

Abstract. The article is devoted to the substantiation of the influence of public values on the formation of public administration. The study revealed that social values are the unifying source of social relations, as they are formed through public debate, are relevant to all citizens of the state without exception. In conducting axiological research, it is necessary to focus on the logical connections of modern society, which is increasingly manifested in the multidimensionality of the social system, where the growing role of national and cultural factors of social organization and social change in unification and globalization. The theoretical delineation of this problem is related to the methodological, hermeneutical, social and, finally, humanistic dimensions of the study of values in general, social values in particular. However, an important element of the methodological framework is the analysis of the social context of the formation of social values. In addition, due to the interest in the concept of "management of public values", political-axiological and philosophical-legal approaches to the study of public administration are important. These approaches have a number of methodological characteristics that are fundamentally important for the analysis of public interaction, such as: synthetic nature, interpretability, focus on the integrity of the studied phenomena, focus on the study of value formation in public policy and management. The appeal to the concept of "social values" is associated with its specific methodological significance in the study of socio-political processes: the focus should be on the analysis of the social context of the formation of social values. Finally, in this context, it is noted that the conditions for the functioning of civil society are: social freedom, democratic social governance, the existence of political activity and debate, power and related high awareness of citizens, which allows a realistic assessment of economic conditions, social problems and take steps to address them, the availability of appropriate legislation and constitutional guarantees of his right to exist.

Keywords: social values, civil society, social relations, social freedom, political responsibility, public administration.

Постановка проблеми. ... За минулі роки ідея "публічних цінностей" отримала підтримку і була затребувана в академічних і політичних колах, на міжнародному рівні (особливо у Великобританії, Європі, США), про що

свідчать величезна кількість наукових публікацій та ряд міжнародних науково-практичних конференцій на Заході і в Україні. По суті, мова йде про відновлення значення відкритості публічного управління. Дійсно, складається відчуття, що прийшов час цієї ідеї і що звернення до ціннісного виміру публічного допоможе розібратися в проблемах, що відбуваються сьогодні в дуже складних, суперечливих, нелінійних процесах.

У цьому контексті, інтерес, на наш погляд, можуть становити: критичний аналіз і подальший розвиток теорії «публічних цінностей», її уточнення і виявлення місця і ролі в сучасній теорії публічного управління; уточнення і подальше застосування політико-аксіологічного підходу до аналізу державного управління; аналіз системи державного управління в Україні з точки зору створення умов для формування і реалізації публічних цінностей; використання категорії «публічна цінність» для розробки нових способів мислення в сучасній українській публічній взаємодії тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішення задекларованих завдань передбачає аналіз праць дослідників, тих хто тією чи іншою мірою вивчав аксіологічні характеристики публічного управління. Посилання на їхні праці та розробки будуть подані у тексті наукової розвідки з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям цієї статті. З огляду на це, **мета статті** полягає в обґрунтуванні впливу суспільних цінностей на формування державного управління.

Виклад основного матеріалу. Розуміння специфіки політичної культури України, внутрішньо культурних процесів, а також впливу політичної культури на реформаторський процес, іншими словами – політико-аксіологічного сенсу адміністративного процесу, дає можливість більш адекватно представити особливості сучасної ситуації, справжню роль традицій політичної культури і громадських цінностей в проведенні адміністративних реформ. У широкому сенсі свою виховну функцію громадянське суспільство виконує за допомогою продукування у суспільстві етичних норм і правил. Громадянське суспільство формує основні моральні чесноти людей, сприяє виробленню цивілізованої поведінки і соціальної відповідальності. Слабкість або формальний характер інститутів громадянського суспільства перешкоджають виробленню суспільно значущих норм і цінностей. А це небезпечно тим, що необхідні моральні і етичні установки не будуть сприйняті і засвоєні, що, в свою чергу, загрожує неприємними наслідками – неповагою до закону, відмовою від дотримання прав інших громадян, відсутністю бажання навчатися і в підсумку – моральним розкладанням суспільства.

У цьому відношенні важливими є механізми і методи підвищення політичної відповідальності. Суспільні цінності не можуть сформуватися без певних конституційних механізмів та інститутів, забезпечення яких і має бути зоною відповідальності сучасної української держави, однак вона не повинна нав'язувати суспільству свої пріоритети, а має залучати громадян до співпраці. Відтак, орієнтація на посилення виконавчої влади, підвищення її ефективності



– загальносвітова тенденція реформування державного управління. Але якщо для адміністративних реформ в західних країнах характерним є посилення виконавчої влади поряд з підвищенням її відповідальності перед громадянським суспільством, то в Україні над цим ще треба працювати. Звідси і певна складність у здійсненні українською державою політики розвитку, адже якісні зміни неможливі без коригування самих державних інститутів в напрямі політики співпраці й узгодження інтересів держави та громадянського суспільства, а, в цих умовах, важливі суспільні обговорення і прийняття обґрунтованих рішень на основі громадянських чеснот. Окрім активності з боку держави, набувають особливого значення і діяльні характеристики громадян в публічній взаємодії, що передбачають, наприклад, здатність до відкритої дискусії з питання суспільних цінностей, здатність громадян формувати позитивний політичний порядок, співпрацювати і на горизонтальному рівні, і з органами державного управління.

Неодмінною складовою ціннісної свідомості є особистісна (соціальна, громадянська, інтелектуальна) свобода. Очевидно, що й сьогодні потенціал цього терміну не вичерпаний, розкриття його змісту та методологічного значення у рамках теорії і практики публічного управління є вкрай актуальним, оскільки передбачає ціннісний підхід до політики та суспільства в цілому [3; 4, р. 537–540]. Слід прагнути до переваги гуманітарних технологій, співпраці в політичному управлінні сучасної України. Також важливим є формування відносин довіри і співпраці між державними інститутами і громадянським суспільством в Україні на державному та регіональному рівнях. Необхідно також враховувати й роль та можливості інтернет-взаємодії.

Поступове розширення участі громадян в обговоренні, підготовці і реалізації проєктів, розвиток мережевих комунікацій і практика вираження публічного протесту, дозволяють зробити висновки про вплив політичних і культурних контекстів на будівництво нових елементів і механізмів управління. У такому випадку, вкрай важливим є підхід до публічного управління в межах «суспільних цінностей», адже це саме той підхід, який здатний спонукати, стимулювати, заохочувати різні способи мислення, що повністю відповідає ідеї гуманітарного мислення у політиці як протиположності тоталітарному. Безперечно, цей підхід не є свобідним від недоліків, і справедливі побоювання сучасних критиків концепції суспільних цінностей пов'язані передусім із використанням категорії «суспільна цінність» із метою політичної вигоди, в швидкоплинних обіцянках. Це набуває особливої актуальності у зв'язку з існуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що містять величезний управлінський потенціал і є спроможними не лише виступати фактором оптимізації системи державного управління, а й породжувати масштабні конфлікти інтересів і кризи або ж імітувати взаємодію влади і суспільства. Звичайно, ціннісний підхід до політики і публічного управління не призведе до створення єдиної вірної методології або «одного кращого способу», але він допоможе досягти кращого управління шляхом

постійного координування конкуруючих – і однаково важливих – суспільних цінностей, таких як безпека і знання, розвиток і збереження природи, справедливість і рівність та ін.

Єдиним середовищем функціонування публічних цінностей є демократичний політичний процес, і, незважаючи на всі недоліки і проблеми (маніпулятивні технології, корупція тощо), він є найкращим способом виявлення бажань громадян. До того ж баланс конкуруючих цінностей не є кінцевим результатом, а, швидше за все, – необхідною умовою.

Сучасні соціально-політичні процеси вимагають кардинальних змін ролі держави в системі управління, її перебудови у зв'язку з еволюцією форм і методів взаємодії з бізнесом, суспільством, ЗМІ тощо [5, р. 303–332]. Йдеться про утверджену систему «залучення у публічність», в центрі якої покладена координація і суспільні цінності. Тобто, філософія суспільних цінностей більш відповідає природі публічного управління, ніж філософія менеджеризму. Врешті речт, доцільно акцентувати на тому, що життя щоразу то більше переконує, що жодні зовнішні обставини чи статутне положення не здатні так стійко впливати на державно-управлінські рішення, що приймаються владою, як її смисло-значеннєві уявлення про межі припустимого в політиці, її (влади) переконання і цінності, напрацьовані роками стандарти і прийоми управління, звична манера виконання службових обов'язків, домінуючих у політико-адміністративному середовищі норм міжособистісних відносин. Як стверджують окремі дослідники: «Усе перераховане якраз і належить до елементів культури влади і управління» [2, с. 16–17].

Сьогодні вкрай важливим є розуміння місця і ролі суспільних цінностей і діяльності політико-адміністративної еліти. В цьому випадку слід виокремити два важливі аспекти. Перший із них артикулює роль суспільних цінностей у забезпеченні інституційної та організаційної ефективності політико-адміністративних еліт; другий – пов'язаний із їх комунікативним і легітимізуючим значенням для досягнення згоди у взаєминах з іншими учасниками публічної політики. Часто домінуюче значення у публічній політиці сучасної України займають корпоративні ідеї і принципи, цілі та завдання елітарних угруповань. Такий стан речей зумовлений, передусім, «корпоративні розбіжності» між інституційними структурами. Відтак – корупція, державне рейдерство тощо.

Утім, сьогодні, для будь-якої політичної системи новими викликами є: пошук стратегічних відповідей в умовах зростання невизначеності та ризику; визначення поточної і майбутньої політики в цілях підтримки соціального порядку; пошук рівноваги у взаємодії з навколишнім середовищем з урахуванням спільних інтересів. Як наслідок цього – перехід у низці європейських держав від класичної моделі держуправління до моделі нового державного менеджменту та менеджменту публічних цінностей. Отже можна виділити три аспекти діяльності публічних інститутів: надання реальних послуг, досягнення соціальних результатів, збереження довіри до інституту і



його легітимність. Застосування цих підходів до діяльності інститутів публічної політики на регіональному рівні дозволило б отримати важливу інформацію про спроможність інститутів публічної політики, корисну для вироблення узгоджених рішень щодо їх вдосконалення.

Не менш важливою проблемою є зв'язок конкретного організаційного дизайну в системі державного управління з превалюванням певних суспільних цінностей. Для прикладу данські дослідники виявили кореляцію між відповідними групами цінностей та організаційним дизайном, обґрунтувавши, в такому випадку, що підхід з позиції суспільних цінностей продуктивний для оцінки сучасного державного управління і моделей його організації, оскільки сприяє подоланню певної обмеженості концепції нового публічного менеджменту, що концентрується виключно на одному вимірі – ринковому.

Окрім того, викликає неабиякий інтерес і державна кадрова політика та реформи, динаміка складу державної цивільної служби в Україні, а, також, етичний та інноваційний потенціал українських регіональних держслужбовців. Незважаючи на наявність відповідних державних законів і президентських указів різних років, а, також, благі наміри державних чиновників, адміністративна реформа відбувається з великими труднощами, що не в останню чергу пов'язано з механізмами гласності та відкритості для включення в ці процеси інститутів громадянського суспільства. Є питання в Україні й до кадрової політики, зважаючи на те, що, в ідеалі, вона повинна бути стратегією формування, розвитку та раціонального використання кадрів для системи держслужби, що виражає волю народу. Але для досягнення Україною стратегічних цілей, головною з яких є розробка ефективної концепції державної кадрової політики, необхідно дотримуватися принципів формування високопрофесійного, неполітизованого управлінського апарату, який відстоює передусім суспільні цінності.

Головна умова максимально успішного здійснення державою її основних функцій та інноваційного розвитку полягає у її динамічних здібностях, що детерміновані низкою факторів: політичними, управлінськими, когнітивними. Одним із основних факторів створення і підтримки здатності держави в управлінській сфері є адміністративні реформи. Іншим актуальним завданням стає формування установки на систематичне поповнення професійних знань. Здатність громадян адекватно оцінювати діяльність державних службовців, а, також, пропонувати суб'єктам управління цінності демократії і розвитку є запорукою формування динамічних здібностей держави.

Безумовно важливим є той факт, що «сама політична культура є чинником підвищення ефективності державного управління» [1, с. 13], тому й однією із найбільш болючих проблем є етика державної цивільної служби. Численні проблеми вимагають законодавчого закріплення етичних правил державних службовців, створення свого роду етичної інфраструктури як найважливішого чинника розвитку ефективної демократичної системи

правління. Досвід країн Заходу показує, яку серйозна увага повинна приділятися кодифікації етичних норм і стандартів у державному управлінні. Державна служба суспільної довіри вимагає від співробітників ставити вірність конституції, законам і етичним принципам вище особистої вигоди.

Отож, розробка і вдосконалення етичних стандартів стали невід'ємною складовою реформ державної служби кінця ХХ – початку ХХІ ст. [6, р. 135–153]. Відмінною рисою багатьох західних кодексів державної служби є те, що вони орієнтуються на сформовані століттями морально-етичні максими та правила, характерні для відповідних спільнот. Для прикладу, етичний кодекс державної служби Великобританії акцентує на ролі традицій та етичних норм в парламентській монархії. Скажімо, в Україні, де активно втілюється етико-правова база вдосконалення культури й етики державної та муніципальної служби, все ж таки, відбувається становлення відповідної системи етичних цінностей. Перед нею стоїть надскладне завдання вирішення важливих суспільних проблем, зокрема й викоринення корупції, хабарництва тощо.

Ефективне управління – це діяльність із найкращими з можливих результатами по задоволенню суспільних потреб та інтересів в умовах регламентації ресурсів державою.

Як сукупність духовних ідеалів, притаманних конкретній етнічній спільності, система базових цінностей відображає її історичну своєрідність і унікальну специфіку. Базові цінності дуже різноманітні та виконують безліч соціальних функцій. Цінності, що є продуктами взаємовідносин між людьми, формують їх уявлення про справедливість, добро і зло, сенс життя і т.д. Вони повністю не регламентують поведінку людини, проте обумовлюють вільний ціннісний вибір життєвих цілей, пояснюють причини поведінки, служать основою прийняття актів сутнісного визначення мети для суспільного розвитку. Саме система базових цінностей забезпечує інтеграцію і монолітність суспільства. Базові цінності українського народу конституційно закріплені, в них виявляються такі духовні ідеали, як: утвердження свобод і прав людини, громадянського миру та злагоди; самовизначення і рівноправність кожної особистості; віра в справедливість і добро; пам'ять предків, що передали повагу і любов до Батьківщини; відповідальність за країну; незламність демократії і суверенності державності; процвітання і благополуччя Вітчизни; усвідомлення себе частиною світового співтовариства; безпека людей, їхній добробут і повага гідності; правосвідомість; справедливість, моральність, патріотизм, людяність, громадянськість і законність.

При цьому деякі цінності, з часом, еволюціонують, хоча ключові цінності відносно стабільні. Тому відбувається не заміна одних цінностей іншими, а зміна їх ієрархії, тобто, по суті, це процес їх розвитку за законом діалектичного заперечення. Вербальний перехід від ціннісних установок до цільових і декомпозиція їх на завдання управлінських рішень, закріплення в регулятивних нормах – дуже складна і високопрофесійна державно-правова



діяльність, пов'язана з розумінням суті і перспектив розвитку сучасних державно-правових, соціально-політичних і фінансово-економічних процесів у їх об'єктивній складності і взаємозв'язках. У цьому випадку управлінські рішення у вигляді конституційних нормативно-правових актів є найефективнішими засобами досягнення не лише стратегічних цілей розвитку всього суспільства, а й практичним способом реалізації життєвої стратегії суспільства. Легітимація діяльності державної влади залежить, перш за все, від поєднання у діяльності вищого державного менеджменту ціннісних орієнтирів й оптимальності (раціональності) управлінських рішень, а, також, вимог ідеологічної та соціально-політичної виправданості, тобто вимог управлінського національного архетипу – глибинних ціннісних орієнтирів.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, зазначу, що в системі державного управління стабільність обумовлюється наявністю балансу (консенсусу) інтересів різних груп у суспільстві, що вказує на необхідність потенційної згоди в суспільстві. Політична стабільність для соціально-економічного розвитку є стійким станом суспільства, що дозволяє ефективно розвиватися і покращувати управлінський процес в умовах зовнішніх і внутрішніх впливів. Стабільність обумовлюється не тільки регулятивною стійкістю суспільних відносин, а й гнучкістю системи державного управління по відношенню до мінливих соціально-економічних умов. Головним в політичній стабільності є те, що забезпечується порядок, що проявляється в легітимності, ефективності діяльності системи державного управління, в сталості базового комплексу ціннісних орієнтирів і політичних відносин.

Українське суспільство ставить високі вимоги до сучасної організації державного управління. Для цього потрібна сучасна науково-адаптована концепція ефективного державного управління з орієнтацією на національний управлінський архетип. Всі системні елементи, що впливають на ефективність державного управління, важливі, але пріоритет людського фактору, безумовно, має першочергове значення. Слід згадати афоризм, що приписується «залізного канцлеру» Отто фон Бісмарку: «З поганими законами і хорошими чиновниками цілком можна правити країною. Але якщо чиновники погані, не допоможуть і найкращі закони».

Література:

1. Артım İ. İ. Політична культура як чинник підвищення ефективності державного управління. *Ефективність державного управління*: збірн. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України; за заг. ред. А. О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004/2005. Вип. 6/7. С. 13–23.
2. Ребкало В. А., Козаков В. М., Шахов В. А. Ціннісні пріоритети державного управління в Україні: *конспект лекцій*. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 48 с.
3. Fujishiro Kaori, Ahonen Emily Q., Gimeno David Ruiz de Porras, Chen I-Chen, Benavides Fernando G. Sociopolitical values and social institutions: Studying work and health equity through the lens of political economy. *Population Health*. 2021. Vol. 14. Article 100781. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2021.100787>.
4. Haardörfer R. Taking quantitative data analysis out of the positivist era: Calling for theory-driven data-informed analysis. *Health Education & Behavior*. 2019. Vol. 46. P. 537–540.



5. Behringer J, van Treeck T. Income Distribution and Growth Models: A Sectoral Balances Approach. *Politics & Society*. 2019. Vol. 47. Iss. 3. P. 303–332. <https://doi.org/10.1177/0032329219861237>

6. Harrison, K., Boyd, T. The role of ideology in politics and society. *Understanding political ideas and movements*. 2018. Vol. 7. P. 135–153. <https://doi.org/10.7765/9781526137951.00011>

References:

1. Artim, I. I. (2004/2005). Politichna kul'tura jak chinnik pidvishhennja efekтивности derzhavnogo upravlinnja [Political culture as a factor in improving the efficiency of public administration]. *Efektivnist' derzhavnogo upravlinnja - Efficiency of public administration*, 6/7, 13–23 [in Ukrainian].

2. Rebkalo, V. A., Kozakov, V. M., Shahov, V. A. (2007). *Cinnisni prioriteti derzhavnogo upravlinnja v Ukraïni [Value priorities of public administration in Ukraine]*. Kiïv: Vid-vo NADU [in Ukrainian].

3. Fujishiro Kaori, Ahonen Emily Q., Gimeno David Ruiz de Porras, Chen I-Chen, Benavides Fernando G. Sociopolitical values and social institutions: Studying work and health equity through the lens of political economy. *Population Health*. 2021. Vol. 14. Article 100781. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2021.100787>.

4. Haardörfer R. Taking quantitative data analysis out of the positivist era: Calling for theory-driven data-informed analysis. *Health Education & Behavior*. 2019. Vol. 46. P. 537–540.

5. Behringer J, van Treeck T. Income Distribution and Growth Models: A Sectoral Balances Approach. *Politics & Society*. 2019. Vol. 47. Iss. 3. P. 303–332. <https://doi.org/10.1177/0032329219861237>

6. Harrison, K., Boyd, T. The role of ideology in politics and society. *Understanding political ideas and movements*. 2018. Vol. 7. P. 135–153. <https://doi.org/10.7765/9781526137951.00011>