

**С. Н. Ганущин**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної безпеки Львівського державного університету внутрішніх справ

## СОЦІАЛЬНІ ЗМІНИ ЯК ДЖЕРЕЛО СУСПІЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті досліджується вплив соціальних змін на публічне управління. З'ясовано, що для ефективного використання суспільних цінностей державним управлінням у задоволенні громадянських потреб необхідною є взаємодія різних галузей права, громадського і приватного секторів, активна участь громадян і некомерційних організацій в оцінку діяльності держави. Констатовано, що ефективне управління може розглядатися як правовий інститут, в структурі якого є дві фундаментальні частини, одна із яких пов'язана з функціонуванням цього інституту, тобто адміністрації та органів державної та місцевої влади в матеріальному сенсі, а друга – забезпечує демократичні, інформаційні та комунікаційні основи процесів прийняття управлінських рішень. Відтак обумовлено, що верховенство права – універсальна цінність; вона протиставляє анархії і безправності, свавільному і деспотичному правлінню. З одного боку верховенство права можна розглядати як принцип права чи принцип управління. З другого боку, вимоги верховенства права можуть розглядатися як визначаючі або мінімальний стандарт, якому щось має відповідати, щоби бути законом, або бажаний стандарт, що визначає, що значить бути хорошим законом. Разом з тим турбота уряду про зростання добробуту (як показник доброго врядування) вимагає від конституційного права формулювання і конституціоналізації (конституційної формалізації) права на соціальне благополуччя з встановленням індикативних показників реалізації і забезпечення даного права. Необхідно в Україні більш ретельно, широко і регулярно збирати дані про задоволеність життям населення, які можуть служити стимулами для коригування соціальної політики держави і показниками забезпеченості права на соціальний добробут. Утім, цивілізаційні відмінності держав і народів дозволяють їм вибирати різні шляхи досягнення доброго врядування, панування права і конституційної демократії в певній комбінації і сполучуваності.

Ключові слова: людина, громадянин, соціальні зміни, громадянське суспільство, держава, аксіологія, суспільні цінності, публічне управління.

### **S. N. Hanushchyn. Social changes as a source of social values in public administration**

The article examines the impact of social changes on public administration. It has been found that for the effective use of public values by the state administration in meeting civil needs, the interaction of various branches of law, public and private sectors, active participation of citizens and non-profit organizations in the evaluation of the state's activities is necessary. It was established that effective management can be considered as a legal institution, the structure of which has two fundamental parts, one of which is related to the functioning of this institution, that is, the administration and bodies of state and local authorities in the material sense, and the second - provides democratic, informational and communication basics of management decision-making processes. Therefore, it is determined that the rule of law is a universal value; it opposes anarchy and lawlessness, arbitrary and despotic rule. On the one hand, the rule of law can be considered as a principle of law or a principle of governance. On the other hand, the requirements of the rule of law can be seen as defining either a minimum standard that something must meet in order to be law, or a desirable standard that defines what it means to be good law. At the same time, the government's concern for the growth of well-being (as an indicator of good governance) requires the constitutional right to formulate and constitutionalize (constitutional formalization) the right to social well-being with the establishment of indicative indicators of the realization and provision of this right. In Ukraine, it is necessary to more thoroughly, widely and regularly collect data on the satisfaction with the life of the population, which can serve as incentives for adjusting the social policy of the state and indicators of ensuring the right to social welfare. However, the civilizational differences of states and peoples allow them to choose different ways of achieving good governance, the rule of law and constitutional democracy in a certain combination and compatibility.

Key words: person, citizen, social changes, civil society, state, axiology, social values, public administration.

**Постановка проблеми.** Державне управління, в широкому сенсі, передбачає ефективне і відповідальне функціонування інститутів, наділених суспільством легітимною владою. Воно передбачає здатність суспільства створити систему представників, посередників та інститутів державної влади, діяльність яких спрямована на досягнення суспільно важливих політичних і управлінських завдань. Крім того, управління відноситься до способу соціальної координації та організації громадського ладу [1, р. 67]. За словами окремих авторів управління це модель поведінки або структура, яка виникає в соціально-політичній системі як загальний результат або наслідок залучення всіх її активних учасників [2, р. 228]. Основним змістом управлінського підходу є привнесення соціальних змін і формування соціального суспільного порядку.

© С. Н. Ганущин, 2022

Безпосередньо концепція ефективного управління передбачає, що вкрай важливо дотримуватися демократичних цінностей і стандартів, які виступають в якості гарантів соціального порядку, особливо в досягненні таких універсальних стандартів, як професіоналізм, політичний нейтралітет, чесність і уникнення конфлікту інтересів. Їй притаманні такі елементи як участь, побудова консенсусу, стратегічне бачення розвитку, реакція на потреби, ефективність і результативність, відповідальність, прозорість і верховенство права [3]. Як наслідок, концепція ефективного управління включає в себе демократичне управління, ефективну роботу органів державної влади, гідний рівень надання державних послуг і здатність адаптуватися до нових суспільних потреб. Практична інтерпретація даної концепції передбачає вивчення принципів прозорості, персональної відповідальності, високих етичних стандартів, дотримання принципів права, відповідальності, відкритості та єднання з громадянами. Впровадження принципів ефективного управління є необхідною умовою з точки зору розвитку державницького потенціалу у сфері створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та підприємництва, зниження рівня безробіття, стимулювання інноваційного та конкурентного середовища в різних секторах економіки. Таким чином, концепція ефективного управління може виступати в якості основи для створення умов, необхідних для стимулювання інноваційної діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вирішення поставлених завдань у науковій розвідці передбачає аналіз праць учених, хто безпосередньо чи опосередковано досліджував публічне управління та адміністрування в Україні. Посилання на їхні праці будуть подані у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям цього презентованого дослідження.

**Мета статті** – дослідження соціальних змін як джерела суспільних цінностей у публічному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи ефективного управління встановлюють бажані вектори для змін у сфері процесу прийняття управлінських рішень, визначають напрямки, які потребують реформування і формують перелік інструментів для їх реалізації. Ефективне управління опирається на інструменти управління, які використовуються саморегульованим громадянським суспільством і знаходяться під контролем органів державної влади у всіх сферах суспільного життя. В рамках концепції ефективного управління Світовим банком було розроблено підхід, згідно з яким ця концепція може також розглядатися як програма модернізації механізмів державного управління. Даний концепт спрямований на покращення якості управління в державних установах і зміцнення адміністративного потенціалу.

Таким чином, визначення ефективного управління може бути сформульовано виходячи з таких характеристик: прозора політика економічного розвитку, професійне адміністрування, зростання суспільного добробуту, верховенство права, прозорість і сильне громадянське суспільство.

Соціальна участь в найбільш загальному сенсі може бути визначена як процес, в якому представники спільноти набувають вплив і, опосередковано, контроль над рішеннями органів влади в тому випадку, якщо дані рішення прямо або побічно зачіпають їх власні інтереси. Громадяни, які мають вплив на формування законодавства на ранній стадії формування його положень, набагато частіше задіяні в його реалізації. Таке партнерство слід розглядати як участь представників суспільства в процесах управління, які служать основою для зміцнення потенціалу інститутів, створення механізмів кооперації та управлінських компетенцій у сфері співпраці з представниками суспільства, а також стимуляцію взаємодії соціальних акторів, як всередині соціальної спільноти, так і з органами державної влади. Соціальна участь формує громадянське суспільство і стимулює активну участь громадян у суспільному житті, розвиваючи при цьому демократичні інститути за допомогою впливу і тиску на осіб, які приймають управлінські рішення [4, р. 48]. У разі зростання рівня замученості громадян до прийняття рішень з суспільно значущих питань, процес переходу до ефективного управління можна зробити на більш якісному рівні. Виходячи з тієї ролі, яку займає соціальна участь в концепції ефективного управління, варто звернути увагу на визначення Martin Putusek, в якому він окреслює ефективне управління як систему цінностей, правил та інститутів, за допомогою яких суспільство управляє своїми економічними, політичними і соціальними відносинами за допомогою взаємодій в рамках держави, громадянського суспільства і приватного сектора. І функціонує воно на всіх рівнях людського буття [5, р. 110].

Слід звернути увагу на умови, необхідні для існування громадянського суспільства і стимулювання соціальної участі. Аналіз громадянського суспільства дозволяє виділити кілька його ключових характеристик: 1) існування без держави і ринкових відносин; 2) плюралізм; 3) участь активних громадян із загальними потребами; 4) інтереси і цінності; 5) кооперація і спільні зусилля; 6) розвиток через внутрішні, автономні процеси, які складно контролювати зовні [6].

Також слід враховувати різні ролі інститутів громадянського суспільства, такі як: а) аналіз політичних процесів і захист інтересів; б) регулювання і моніторинг діяльності держави, а також дій і поведінки державних службовців; в) розвиток соціального капіталу та надання громадянам можливості визначати і формулювати свої цінності, переконання, цивільні норми і демократичні практики. З цієї точки зору, громадянське суспільство виконує відповідні функції з наголосом на прозорість, ефективність, відкритість, динамічність, підзвітність і виступає в якості протизваги органам державної влади.

Духовно-культурні норми і традиції, включені в структуру управлінської діяльності, здатні знизити соціальні та моральні витрати і сам характер проведених реформ, визначити механізми протидії деструктивним чинникам економічного і суспільно-політичного життя, які породжують властиві ринковій економіці невизначеність, ризики, тривожність, моральну деградацію і т. п. І справа не стільки в потужному адаптаційно-стабілізаційному потенціалі культури, такому важливого в умовах сучасної України, скільки в зниженні тих бар'єрів і відчуженості, які все ще є між органами і структурами державної влади, з одного боку, і населенням, з іншого.

Культура виступає в якості інтелектуального і духовно-морального базису суспільства. Вона формує соціокультурний простір, творчі установки, цінності та інтереси людей. Тому надзвичайно важливо, щоб культура розглядалася не просто як один з інститутів формування і реалізації духовних потреб соціуму і кожної людини окремо, але і стала потужним ресурсом ефективного соціального управління, розвитку суспільства в цілому. Таким чином, пошук і наукове обґрунтування оптимальних форм включення норм, цінностей і установок традиційної культури в основу державного управління входить в число найважливіших наукових і практичних завдань.

Загальновідомо, що ефективне управління можливе тільки на основі ретельного, неухильного дотримання положень загальної теорії управління, принципів, законів і правил функціонування соціальних систем. Одним з фундаментальних принципів загальної теорії управління є вимога забезпечення цілісності системи управління, а її збереження (стійкість) входить в число головних функцій забезпечення системи, що визначають її життєздатність. Саме з цієї причини при всій різноманітності форм, механізмів, технологій управління, неймовірній безлічі предметних сфер управлінської діяльності найважливішою, імперативною умовою її ефективності є збереження ідентичності самої системи управління, її цілісності.

Саме культура є особливим, абсолютно необхідним духовно-моральним фактором, який впливає на баланс інтересів і процесів, які відбуваються в соціумі, а також на повноцінне функціонування управлінських структур [7, с. 168–178]. Завдяки дотриманню її норм, в яких переважають етико-ціннісні установки можливо забезпечення єдності розмаїття різних сфер людської життєдіяльності.

Культурні погляди, традиційні моральні уявлення і успадковані ціннісні установки утворюють в кожному суспільстві той фундамент, який лежить в основі всіх суспільних інститутів. Неможливим є тривале функціонування цих інститутів всупереч цінностям даної культури. Тому, щоб реалізувати потенційні можливості культури в сфері управління, необхідно виявити ступінь, характер і форми впливу культурних чинників на результативність управлінської діяльності.

Залишаючись на позиціях науки, не можна виключати припущення, що цей вплив може бути, як позитивним, що підвищує ефективність управлінської діяльності органів влади, так і негативним. Таким чином, виникає необхідність виявлення обох груп зазначених компонентів культури і розробки технологій, які сприяють включенню в структуру управлінської діяльності та використання конструктивних можливостей (ресурсів) компонентів культури першої групи і усунення впливу на управлінський процес компонентів другої групи.

Таким чином, існує проблема включення культури та її інновацій в управлінську діяльність як фактору її ефективності. Для цього необхідно звернути свої погляди на власну велику культурну спадщину, і зайнятися культивуванням в наших громадян почуття гордості за свою Батьківщину. Цілком очевидно також, що вирішення цих завдань неможливе без державної організації, її відповідних структур (системи освіти, культури, ЗМІ і т. д.). Важливо знову відродити у людей потребу в класиці, сформувати у них моду на високу культуру. На зміну користоловства, егоїзму, жадібності повинні прийти ідеали взаємодопомоги, безкорисливості, співпраці, орієнтації на суспільне благо [8, с. 1–5; 9, с. 150–154]. Саме такою культурою повинні володіти керівники в державних структурах, і тільки така культура може розглядатися як фактор ефективності управлінської діяльності.

Для цього в Україні ще слід попрацювати над: управлінською культурою людей, що представляють владні структури (часто головними критеріями відбору персоналу зовсім не є професійні якості кандидатів, а інші суб'єктивні фактори); відсутністю у керівного складу навичок стратегічного мислення, нездатністю піднятися над конкретикою; невмінням узагальнювати, синтезувати різноманітні дані; схильністю чиновників до абсолютизації однієї точки зору, нетерпимістю до альтернативних підходів; корупцією, що аж ніяк не сприяє ефективному управлінню; слабким володінням або повною відсутністю в управлінців навичок наукового аналізу наявної інформації та використання сучасних методів її отримання з нових джерел, які більш повно відображають динамізм і специфіку владних процесів; незадовільним рівнем володіння керівними кадрами сучасними комп'ютерними технологіями перетворення і аналізу інформації, низькою мотивацією на самостійне оволодіння їх можливостями. Відтак, організація механізмів взаємодії управлінських структур, органів влади, з одного боку, і соціуму, з іншого, повинна враховувати історичні традиції, конкретний стан і особливості культури, морально-етичні норми сучасного суспільства. Тому, на сьогодні вкрай важливою є проблема аксіологічних імперативів в сучасній культурі державного управління на протигагу сформованому технологічному прагматизму, політичному цинізму, економічному детермінізму.

Практика підтверджує, що в сучасній ціннісно-етичній системі менеджерів державного управління, яка визначає їх дії, декларується відмова від етики, що поважає гідність і свободу особистості та посилюються соціально

небезпечні тенденції, що характеризуються прагненням до особистого комерційного успіху, самозамилуванням і цинізмом, що виславляються напоказ, що формує стійку опозицію суспільства і влади, що руйнує в ході соціальної взаємодії культурну інтеграцію. Ми спостерігаємо покоління менеджерів, об'єднаних не державним, а комерційним мисленням і прагматизмом. З культури державного управління «вимивається» етична складова; воно все більше перетворюється в театральний процес, «репертуар» якого викликає щирий громадський протест. З умовного словника ключових понять культури і аксіології державного управління поступово реально зникають (при частому формальному цитуванні): демократія, моральність, порядність, громадянськість, патріотизм, гуманізм, чесність, заміщаючи іншим набором: менеджмент, бюрократична винахідливість, особистий спекулятивний інтерес, істеблішмент, ринкова ментальність, байдужість, егоїзм тощо. Крім того, ціннісна система державної служби є досить інертним утворенням, слабо схильним до модифікацій. Засвоєні цінності зрідка піддаються трансформації, і для затвердження нових ціннісних пріоритетів необхідна ціла сукупність умов – як економічних, так і соціокультурних.

У загальному кажучи, аксіологічні імперативи як сукупність безумовних, базових духовно-моральних і морально-етичних приписів, задають і визначають культурні стандарти соціальної і професійної взаємодії персоналізованого суб'єкта державного управління в умовах дихотомії раціонального і духовного, характерної для епохи ціннісних трансформацій українського соціуму. Відтак, аксіологічні імперативи визначаються: ставленням до професійної діяльності як до покликання, місії; мотиваційною спрямованістю члена державного управління на особистість; гуманізмом; емпатичним ставленням до проблем людей; діалогізмом; співпрацею. Сукупність соціально значущих цінностей обумовлюється пріоритетом загальнолюдських цінностей і включає в себе цінності, котрі зберігаються у всіх громадських системах – істину, добро (гуманізм) і красу; суспільно і особистісно значиму цінність – життя; особливо актуальну для нинішнього етапу розвитку суспільства – Батьківщину; пріоритетну, що забезпечує прогрес і процвітання суспільства і особистості цінність – працю. Гуманістична ціннісна орієнтація – додає активності всім іншим ланкам системи цінностей і визначає зміст сучасних цінностей державного управління, набуває абсолютно нового змісту і значення в сучасній інтерпретації, коли система моральності виявляється спотвореною і неефективною, оскільки не ґрунтується на об'єктивних нормах і умовах соціальної взаємодії.

Урешті решт, професійна готовність майбутнього менеджера державного управління, що представляє в загальному вигляді сукупність якостей і здібностей особистості, необхідних і достатніх для соціально корисної і соціально безпечної професійної діяльності в сфері державного управління, включає складний ціннісний зміст. Можна виділити наступні аксіологічні імперативи професійної підготовки, що втілюють в собі національні та загальнолюдські цінності духовного життя суспільства і складають одну з сутнісних основ стратегії в сфері освіти: Батьківщина, людина. Тобто це той самий ціннісно-мотиваційний ряд, який стимулює людину до дії і має значення певного критерію, в світлі якого оцінюються її поведінка і діяльність.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Оцінюючи сучасний стан культури державного управління, можна прийти до висновку, що менеджери державного управління маніфестують впевненість у правильності власних ціннісних систем, а моральна поведінка більшості легітимних носіїв владних повноважень не завжди забезпечується страхом перед наслідками порушення закону або моральних норм; більш того, санкції часто ігноруються, і ми отримуємо чиновника який думає тільки про задоволення власних бажань, амбіцій, влади та ігнорує моральні приписи.

Судові документи, результати журналістських розслідувань, що підтверджуються офіційною інформацією компетентних органів, великий потік скарг в державні органи влади та управління про неналежні дії або бездіяльність державних службовців, дозволяють зробити тривожний висновок: цінності, тобто те, що значимо для життя людини, той кращий об'єкт, присутність якого впливає на змістовний хід життя, що реалізуються в нормах поведінки, найчастіше визначаються суб'єктивною власною думкою, а етичні судження, засновані на догматичній служіння державі, ініціюють кризу влади, актуалізуючи проблему моральної недбалості в державному управлінні.

Втягування населення в процеси, які не вирішують проблем, що стосуються мільйонів громадян, викликає масову недовіру до правлячих еліт, депресивні стани, зниження креативної енергії і, що, ймовірно, найголовніше – втрату культурного сенсу своєї діяльності – і професійної, і громадянської. Наслідком зміни ціннісного світогляду менеджерів державного управління під впливом культурних чинників, обумовлених суб'єктно-середовищними деструкціями, є корупція, визнана в якості однієї з основних загроз національній та громадській безпеці України

### Список використаних джерел:

1. Mayntz Renate. New challenges to governance theory. Florence, European University Institute. 1998. URL: <http://hdl.handle.net/1814/23653>
2. Kooiman J. Modern Governance: New Government Society Interactions. London, 1993. 288 p.
3. Governance and Sustainable Development, UNDP 1997. URL: <ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>



4. Putman R.D. *Bowling Alone: Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000. pp. 48–65.

5. Potucek M. *Strategic Governance in Central and Eastern Europe: From Concepts to Reality*. URL: [https://www.nispa.org/conf\\_paper\\_details2018.php?cid=14&p=571&pid=1169](https://www.nispa.org/conf_paper_details2018.php?cid=14&p=571&pid=1169)

6. Ghaus Pasha A., *Role of civil society organizations in governance*. 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance (26–27 May 2005, Seoul, Republic of Korea). 359 p.

7. Кальниш Ю. Г. Концептуальні засади формування культури участі громадян в процесі модернізації системи публічного управління. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 2 (4). С. 168–178. [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-168-178](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-168-178)

8. Варавя І., Темченко Я., Григоренко М. Формування правової культури молоді як суспільно-правова проблема: теоретичний і практичний аспекти. *Молодий вчений*. 2022. № 101. С. 1–5. <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2022-1-101-1>

9. Пампура М. В. Основні тенденції трансформації суспільної правосвідомості в Україні. *Форум права*. 2017. № 1. С. 150–154. <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2022-1-101-1>

#### References:

1. Mayntz Renate. *New challenges to governance theory*. Florence, European University Institute. 1998. URL: <http://hdl.handle.net/1814/23653>

2. Kooiman J. *Modern Governance: New Government Society Interactions*. London, 1993. 288 p.

3. *Governance and Sustainable Development*, UNDP 1997. URL: <ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>

4. Putman R.D. *Bowling Alone: Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000. pp. 48–65.

5. Potucek M. *Strategic Governance in Central and Eastern Europe: From Concepts to Reality*. URL: [https://www.nispa.org/conf\\_paper\\_details2018.php?cid=14&p=571&pid=1169](https://www.nispa.org/conf_paper_details2018.php?cid=14&p=571&pid=1169)

6. Ghaus Pasha A., *Role of civil society organizations in governance*. 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance (26–27 May 2005, Seoul, Republic of Korea). 359 p.

7. Kalnysh Yu. H. *Kontseptualni zasady formuvannia kultury uchasti hromadian v protsesi modernizatsii systemy publichnoho upravlinnia* [Conceptual foundations of the formation of a culture of citizen participation in the process of modernization of the public administration system]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*. 2020. № 2 (4). s. 168–178. [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-168-178](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-168-178)

8. Varava I., Temchenko Ya., Hryhorenko M. *Formuvannia pravovoi kultury molodi yak suspilno-pravova problema: teoretychnyi i praktychnyi aspekty* [Formation of legal culture of youth as a socio-legal problem: theoretical and practical aspects]. *Molodyi vchenyi*. 2022. № 101. s. 1–5. <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2022-1-101-1>

9. Pampura M. V. *Osnovni tendentsii transformatsii suspilnoi pravosvidomosti v Ukraini* [The main trends in the transformation of public legal awareness in Ukraine]. *Forum prava*. 2017. № 1. s. 150–154. <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2022-1-101-1>