

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2023.6.6>

АКСІОЛОГІЧНО-ІНСТИТУЦІЙНИЙ ПІДХІД ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ МІЖ ПУБЛІЧНИМ УПРАВЛІННЯМ І ГРОМАДЯНАМИ

Ганущин С. Н. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної безпеки Інституту управління, психології та безпеки Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6328-9978

Досліджено аксіологічно-інституційний підхід взаємозв'язку між публічним управлінням і громадянами. Обґрунтовано, що ефективність публічного управління повинна відображати і прями, і побічні результати управління, що виникають об'єктивно. З'ясовано, що якщо прями результати відображають повноту, доцільність і наслідки імplementованих у суспільні відносини поставлених цілей та завдань публічного управління, то побічні результати дають змогу побачити їх обґрунтованість та обумовленість, рівень їхнього впливу на інші громадські явища. Крім того, дуже важливо відокремити результати, отримані внаслідок публічного управління, від тих, які можуть виникати внаслідок дії об'єктивних і, можливо, стихійних механізмів. Також з'ясовано, що система публічного управління формується під впливом різних факторів, наприклад, рівня розвитку конкретного суспільства, стану політичної культури, політичних традицій, панівних форм релігії, конкретної історичної ситуації і навіть територіально-географічних умов країни. Універсальною властивістю систем є їхня структурованість. Проте управління суспільними процесами має низку відмінних ознак: ієрархічність статусів елементів; цілеспрямованість, що формується і функціонує на основі певних норм і цінностей (монархічних, ліберально-демократичних, соціалістичних, релігійних та ін.); наявність у системі механізмів самоуправління; самосвідомість суб'єктів та об'єктів управління; формальні та неформальні відносини; організація (соціальна система і підсистема публічного управління, що її забезпечує, – це завжди організована цілісність). Констатовано, що система публічного управління є складним утворенням, що формується із декількох підсистем, які є самостійними, але взаємопов'язаними. Скажімо, це: система керуюча (суб'єкт); система керована (об'єкт); комунікативна система – система взаємодії між елементами керуючої та керованої систем; прями і зворотні зв'язки, вертикальні та горизонтальні, що підпорядковують і підтримують тощо.

Ключові слова: публічне управління, громадянин, держава, суспільство, соціальні системи, громадянське суспільство.

Hanushchyn S. N. An axiological-institutional approach to the relationship between public administration and citizens

The article examines the axiological-institutional approach of the relationship between public administration and citizens. It is substantiated that the effectiveness of public management should reflect both direct and indirect management results that arise objectively. It was found that if the direct results reflect the completeness, expediency and consequences of the goals and objectives of public administration implemented in social relations, then the indirect results allow us to see their validity and conditioning, the level of their influence on other social phenomena. In addition, it is very important to separate the results obtained as a result of public management from those that may arise as a result of the action of objective and possibly spontaneous mechanisms. It was also found that the public administration system is formed under the influence of various factors, for example, the level of development of a specific society, the state of political culture, political traditions, dominant forms of religion, a specific historical situation, and even the territorial and geographical conditions of the country. A universal property of systems is their structuredness. However, the management of social processes has a number of distinctive features: hierarchical statuses of elements; purposefulness, which is formed and functions on the basis of certain norms and values (monarchical, liberal-democratic, socialist, religious, etc.); availability of self-management mechanisms in the system; self-awareness of subjects and objects of management; formal and informal relations; organization (the social system and the subsystem of public administration that provides it is always an organized whole). Therefore, it

was established that the public administration system is a complex entity formed from several independent but interconnected subsystems. For example, these are: control system (entity); the system is managed (object); communication system – a system of interactions between the elements of the controlling and controlled systems: direct and feedback, vertical and horizontal, subordinating and supporting, etc.

Key words: public administration, citizen, state, society, social systems, civil society.

Сьогодні в Україні сформувалася система органів управління культурою, що охоплює міністерство культури, управління культури виконавчих комітетів, установи культури обласного та районного рівнів. В умовах глобалізації сучасна культура розвивається у процесі інтенсивних міжкультурних контактів, що призводять до поглиблення взаємозв'язків національних культур. Сучасний «глобальний» тип культури характеризується певною ціннісно-нормативною системою. На противагу традиційним цінностям він не має певних центрів локалізації. Формування світової глобальної культури значною мірою відбувається на основі цінностей західної цивілізації: індивідуалізму, лібералізму, прав людини, демократії західного зразка, вільного ринку, абсолютизації прагнення до матеріальних благ.

Культурна безпека може бути забезпечена продуманою культурною політикою держави. Приміром, деякі дослідники зазначають, що хорошим прикладом епістемологічного управління є процес, завдяки якому культурна політика була поширена в усьому світі та перетворилася на самоочевидну концепцію. У цьому контексті, на їхню думку, ті, хто пропагував таку концепцію, керувалися загальними уявленнями про світ, включаючи інтереси та загальнолюдські цінності. Коли політики та їхні виборці не підозрюють, що запропонована політика загрожує їхнім цінностям, або, навіть краще, якщо вони вірять, що вона слугує їхнім інтересам і цілям, вона з більшою ймовірністю буде проведена, ніж, скажімо, силою чи примусом. У цьому сенсі мистецтво управління полягає в тому, щоби сформулювати пропозицію так, аби вона відповідала власним переконанням людей щодо того, що є правильним або необхідним. Хоча управління прагне керувати іншими, воно залежить від їхніх поточних поглядів і бурхливих тенденцій [1, с. 10].

З упровадженням в Україні програми «Дія» система органів державного управління набуває рис мережевого підприємства. Відбувається переміщення активності з географічного в кіберпростір. Мережеві можливості розглядаються вже не як конкурентна перевага, а як необхідна передумова надання доступних і якісних послуг населенню на сучасному рівні, що відповідає світовим уявленням про кваліфіковану діяльність держслужбовців. В умовах упровадження інформаційних технологій у держуправління, розвитку системи електронного уряду припустимо, що державне управління набуває характеру мережевого підприємства. Мережеве підприємство – нова специфічна форма підприємства, система засобів якого, згідно з теорією М. Кастельса, сформована шляхом перетину сегментів автономних цілей систем [2, с. 138–141]. «Мережевий» характер заміщує колишню стратифіковану структуру, домінуючі функції та процеси «виявляються дедалі організованішими за принципом мереж». Фактично мережевий підхід до організації управління у сучасних західних дослідженнях інформаційного суспільства називають «організацією з модульною структурою», або «динамічною мережевою організацією». Водночас узгодження дій здійснює головний офіс, а зв'язок головного офісу з підрозділами забезпечується за допомогою Мережі та електронних засобів комунікації. Переваги модульної структури полягають насамперед у її гнучкості, здатності швидко перебудовуватися, змінюючи свої елементи і перелаштовуючи їх на нові потреби споживачів. Загалом, щоб бути прибутковою з інформаційної точки зору,

компанія повинна мати продуману інформаційну політику, чітко визначені інформаційні пріоритети, корпоративну культуру, що враховує інформаційні моменти, і, нарешті, – штат висококваліфікованих співробітників, які здатні виконувати завдання інформаційного характеру.

Попри те, незважаючи на такий суттєвий вплив, який здійснюють зміни в інформаційній сфері на суспільство, не слід заперечувати традиційних зв'язків і норм поведінки. Американський вчений Ф. Фукуяма закликає особливо захоплених adeptів інформаційного суспільства, що виражають радість у зв'язку з крахом влади великих структур, не забувати про величезний позитивний фактор, з яким такі структури пов'язані, а саме – довірою та загальноприйнятими етичними нормами: «Довіра не втілена у комп'ютерних мережах та волокно-оптичних лініях зв'язку. Хоча вона і передбачає обмін інформацією, вона аж ніяк не зводиться до інформації» [3]. В результаті він робить висновок про те, що інформаційна революція не призводить до відмирання великих корпорацій з ієрархічною системою організації, до яких можна віднести і державне управління. Однак можна говорити про їх сітевізацію і вимушену адаптацію до інформаційних змін, що відбуваються. Багато компаній, що розпочинають використання інтернет-технологій, стикаються з низкою проблем, водночас незаперечні переваги подібних технологій роблять такий перехід цілком виправданим і обґрунтованим. Мережеве управління поки що тільки набуває досвіду роботи в новому віртуальному соціокультурному середовищі.

Найскладнішим із соціокультурної точки зору, ймовірно, буде впровадження нових зразків внутрішньокорпоративної культури держуправління, пов'язаних з упровадженням горизонтальних відносин. Японський учений Й. Нонака підкреслює, що вертикальна ієрархія, яка вважалася найефективнішою системою управління в індустріальному суспільстві, втрачає значущість у сучасних умовах; проблеми стають більш диверсифікованими, багатоаспектними, а зв'язок із нижчими ланками стає менш гнучким; бюрократична структура добре працює лише в стабільних умовах: будучи високоформалізованою, централізованою, такою, що передбачає стандартизацію робочого процесу, бюрократична структура ідеально відповідає завданню широкомасштабного рутинного виробництва, а отже, вона добре працює в стабільних і зрілих галузях із переважно раціоналізованим типом діяльності, що повторюється, але бюрократичний контроль може утримувати ініціативу і ставати обтяжливим у період швидких змін [4]. Бюрократично організована система, яка має вищого керівника, як останню інстанцію, виявляється не спроможною гнучко реагувати на такі зміни. Вертикальну систему організації управління мають доповнювати горизонтальні взаємодії, активно мають використовуватися ті переваги, які створює в організаційному значенні мережева структура. Для прикладу, М. Кастельс так визначає ці процеси: «Головний зсув можна охарактеризувати як зрушення від вертикальних бюрократій до горизонтальних корпорацій» [2, с. 122]. Відповідно, змінюється організаційна культура, зокрема – етика державного управління. Оскільки за наявності горизонтальних відносин, вузькоспеціалізованих завдань, які стоять перед працівниками, складно, а часом неможливо здійснювати адміністративний контроль, модифікувати систему заохочення, яка тепер більше зорієнтована на внутрішню мотивацію працівника, коли директивне управління змінюється етикою обов'язку, зміцнюються позиції висококваліфікованих працівників.

Зміни також відбуваються і в спілкуванні з об'єктами держуправління, яке стає більш гнучким, селективним і здатним оперативної й успішно адаптуватися до

умов, що змінюються. Змінюються межі діяльності. Взаємодія внутрішньоорганізаційного характеру та співробітництво з іншими органами влади стає швидшою і дешевшою, причому це судження набуває підтвердження не тільки в структурному, а й у географічному сенсі, оскільки таку можливість спілкування отримують також різні регіональні органи влади. Органи влади у своїй діяльності стають прозорими. Робота службовців стає очевидною для інших, знижується рівень опортуністичної поведінки. Відбувається пришвидшення внутрішньофірмових трансакцій: гнучкі форми організації та управління, міжорганізаційні зв'язки та підвищення інтенсифікації праці – всі ці моменти призводять до прискорення виробничого процесу, причому швидкість реакції є також показником ефективності роботи органів держуправління. Фактично йдеться про «штучність» динаміки сучасної культури держуправління. Інформаційне суспільство певною мірою є результатом активності держави. Цей соціум, на думку А. Турена, стає підсумком рішень, політики та програм, а не природної рівноваги [5], іншими словами, суспільство яке «програмується» відрізняється, передовсім, збільшенням ролі політичної влади. «Що стосується інформаційної глобальної економіки», – зазначає М. Кастельс, – «то вона... є надзвичайно політизованою...» [2, с. 77]. Значною мірою участь у процесах формування інформаційного суспільства обумовлена тим, що цей тип суспільства пов'язано з глобальними процесами і без міждержавних зв'язків неможливо обійтися. Крім того, процес інформатизації національної держави є доволі капіталомістким і не може здійснюватися поза державними управлінськими, економічними та політичними рішеннями. Врешті, створення інформаційного суспільства – це процес, що відповідає не лише світовим трендам розвитку, а й трендам розвитку національних держав.

Державний службовець чи службовець органів місцевого самоврядування – довірена особа, яка є безпосередньою єдиною ланкою між владою та народом. Саме з неї відбувається підвищення вимог до професійної спрямованості, знань та умінь, якими мають володіти службовці. Не можна забувати і про так звану «людинознавчу» компетентність, яка символізує наявність «гуманітарного тезауруса» у системі професійної освіти та роботи службовців різних рангів. Актуальність проблеми полягає в тому, що якість кадрового складу службовців, їх здатність і готовність вирішувати складні завдання в динамічних та складних умовах реформування публічної влади нашої країни певною мірою визначають ефективність діяльності органів влади. Державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування – це дві спеціальні соціальні групи, які відрізняються не лише своїми правовими статусами, а й тими вимогами, які щодо них встановлюються з метою результативного та ефективного виконання ними різних функціональних обов'язків. Саме тому процес формування високопрофесійного, компетентного «кадрового корпусу» державної служби, що має відповідний рівень професійних компетенцій, є необхідною умовою для успішного розвитку української (та будь-якої іншої сучасної) держави та громадянського товариства. Саме тому метою діяльності державних органів усіх рівнів є реалізація соціальних програм у рамках відповідних правових форм і за допомогою конкретних методів управління державною владою на благо суспільства та окремих громадян.

Важливою темою сьогодення є культурний рівень управління і професійної компетентності державних службовців. Саме ці поняття визначають портрет державного службовця та службовця органів місцевого самоврядування. Професійна компетентність державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування – здатність конкретного працівника цієї сфери ефективно та якісно

виконувати свої обов'язки відповідно до посадових вимог. Компетенція державних службовців містить три рівні: цивільний, професійний та політичний. Цивільний рівень компетенції належить до базового. Незалежно від конкретного вираження діяльність службовця регламентується Конституцією України, іншими законами, а також загальними уявленнями про мораль, моральні цінності, справедливість, повинність, які існують у суспільстві. До державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування закономірно встановлюють особливі вимоги у сфері цивільних компетенцій, оскільки вони, виконуючи роль уповноважених держави та суспільства, зобов'язані не тільки постійно керуватися правовими та моральними нормами, а й всюди захищати та зміцнювати конституційний лад держави і, що важливо, формувати позитивний образ державних інститутів влади та відповідне ставлення громадян щодо них.

Не менш актуальні та важливі для державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування особисті якості, до яких належать показники загальної культури, коректності спілкування, порядності, уміння бути максимально об'єктивним, комунікабельності, уваги та поваги до інших, політичної та соціальної ерудиції, цивільної та службової відповідальності, професійної мобільності, а також здібностей до творчості в рамках посадових функцій, відкритості для нових тенденцій, вираженості в ухваленні рішень, реформах. Усі ці фактори і формують культуру службовця, впливають на його поведінку. Отже, описуючи культуру управління та професійну компетентність державного службовця та службовця органів місцевого самоврядування як працівників-професіоналів, необхідно говорити і про повноваження, і про посадову позицію, і про особливості поведінки, і про індивідуальні характеристики працівників.

Професійна культура службовця органів місцевого самоврядування зумовлена не лише типом завдань, які він виконує, специфікою публічних послуг, а й змінами методу управління, що є наслідком соціальних очікувань. Він має сприяти досягненню мети сталого розвитку регіону та підвищенню якості життя його мешканців. На це суттєво впливають самі працівники – їхній життєвий і професійний досвід, освіта, переваги цінностей, а також спосіб здійснення влади, тип керівництва. Культура службовця формує відчуття причетності, визначає ставлення працівників, зміцнює моделі поведінки та зосереджує зусилля навколо реалізації місії [6, с. 446].

Відтак культура державного службовця – це особистість та ідентичність офісу, проявляється в поведінці та реакції посадових осіб, у манері виконання завдань, судженнях і ставленні. Вона усюдищує і формує міжособистісні стосунки [7, с. 67]. Адміністративний апарат зобов'язаний створювати атмосферу та умови, що сприяють реалізації Конституції України, згідно з якою Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова державою, яка реалізує принципи соціальної справедливості. Діяльність управління на основі закону є основоположним принципом верховенства права держави [8, с. 57] і впливає на обсяг цінностей, закладених у культурі державного службовця та цій публічній інституції, включаючи місцеве самоврядування, установи.

Як основні напрями удосконалення механізму управління розвитком професійної культури державних службовців можна виділити такі: забезпечення якісного професійного відбору та підбору кадрів; проведення атестації фахівців незалежними атестаційними комісіями з урахуванням критеріїв оцінки рівня сформованості професійної культури державних службовців; удосконалення системи професійного розвитку державних службовців. Забезпечення якісного професійного

відбору та підбору державних службовців передбачає розробку системи заходів, спрямованих на коригування наявних критеріїв відбору громадян на службу, а також на розвиток методів відбору, зокрема в процесі конкурсного відбору або іспитів. Реальне просування працівників на основі конкурсу і складних іспитів стане нормою в тому випадку, якщо державних службовців відбиратимуть спеціально створені, незалежні в організаційному та фінансовому аспектах конкурсні комісії, сформувані які можна з фахівців, які займаються питаннями соціальної сфери, висококваліфікованих психологів та авторитетних представників громадянського суспільства.

Аналіз зарубіжної та вітчизняної наукової літератури в досліджуваній сфері дав змогу виявити такі типові моделі культурної політики держави: американська, британська та французька, в яких можна визначити сильні та слабкі сторони. Спільними їх рисами є: позбавлення держави можливості жорсткого впливу на сферу культури загалом; свобода для більшості культурно-мистецьких закладів; повноцінна підтримка (включаючи й фінансову, пільгову чи податкову складові) інститутів, колективів, але не на правах стовідсоткового їхнього утримання; фінансова дотація певним категоріям культурних проєктів, в яких некомерційним (зокрема й освітнім, релігійним та культурним) організаціям забезпечується пільговий режим господарювання; стимулювання недержавних форм підтримки культури; сприяння створенню та розвитку мережі недержавних організацій, основна мета яких полягає у підтримці та розвитку культури. Безсумнівно, питання регулювання розвитку культури у сучасних умовах в нашій країні є невідкладним і важливим. Без створення ефективної системи впливу держави на ці процеси неможлива реалізація нової державної політики та нової моделі функціонування сфери культури, система управління якою досі в Україні залишається централізованою та недостатньо демократичною. Тому необхідною є розробка наукової проблематики, пов'язаної з переосмисленням ролі регіональних органів влади в регулюванні розвитку культури, у зв'язку з тим, що наявна раніше система управління не враховувала змін, що відбулися у культурі на початку цього століття. Слід зазначити відсутність комплексного вивчення регіональних проблем державного регулювання розвитку культури, зокрема, його організаційного, правового та фінансового механізмів, тому існує необхідність розробки положень щодо вдосконалення механізму державного регулювання та практичних рекомендацій із поліпшення діяльності органів управління з регулювання розвитку системи культури. Загалом функція регулювання розглядається, по-перше, як особливий управлінський елемент, який постійно підтримує встановлений порядок, гармонізує взаємодію частин і компонентів об'єкта; по-друге, – як сукупність методів, що вносять зміни та забезпечують підтримання заданого стану об'єкта.

Урешті, необхідно відзначити, що мобілізуюча значущість публічних цінностей, інтегрованих в ідеологію місцевої спільноти, проявляється в залученні до вирішення муніципальних проблем численних суб'єктів, які діють у рамках муніципалітету, на основі усвідомлення значущості муніципальних справ. Консолідує роль публічного управління в цій площині полягає в тому, щоб з урахуванням виявлених та сформульованих публічних цінностей утвердити «публічне управління» як таку модель поведінки, яку підтримують громадяни, громадські організації та господарюючі суб'єкти. Для останніх стратегія публічних справ і формування корпоративної публічної політики стає суттєвим елементом взаємодії із зовнішнім середовищем з отриманням стійких конкурентних переваг. У практиках сучасних передових компаній заняття публічними справами, зокрема на

місцевому рівні, стає суттєвим елементом корпоративної стратегії, яка охоплює: (1) вплив публічних справ на результативність фірми; (2) створення «публічного капіталу фірми»; (3) вплив на прийняття публічних рішень та отримання додаткових ресурсів, наприклад корпоративної репутації і сприятливого ставлення до господарської діяльності з боку місцевої спільноти, зокрема органів муніципальної влади. Вплив, формування і використання публічних цінностей в публічному управлінні сьогодні можна розглядати як важливий культурно-ідеологічний ресурс, який забезпечує ефективну інтеграцію та інтенсивний розвиток місцевої спільноти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Alasuutari Pertti & Kangas Anita. (2020). The global spread of the concept of cultural policy. *Poetics*, 82, 101445. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2020.101445> [in English].
2. Castells Manuel. (1989). *The informational city: Information technology, economic restructuring, and the urban-regional process*. Oxford [in English].
3. Fukuyama Francis. (1996). *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York [in English].
4. Nonaka I., Takeuchi H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford [in English].
5. Touraine A. (1997). *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et differents*. Paris: [in French].
6. Szaban J. (2007). *Zachowania organizacyjne. Aspekt międzykulturowy [Organizational behavior. Intercultural aspect]*. Toruń [in Polish].
7. Sitko-Lutek A. (2005). Kultura organizacyjna okresu transformacji. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 12, 67–72. [in Polish].
8. Szreniawski J. (2003). *Wstęp do nauki administracji [Introduction to the study of administration]*. Lublin [in Polish].

REFERENCES:

1. Alasuutari Pertti & Kangas Anita. (2020). The global spread of the concept of cultural policy. *Poetics*, 82, 101445. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2020.101445> [in English].
 2. Castells Manuel. (1989). *The informational city: Information technology, economic restructuring, and the urban-regional process*. Oxford [in English].
 3. Fukuyama Francis. (1996). *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York [in English].
 4. Nonaka I., Takeuchi H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford [in English].
 5. Touraine A. (1997). *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et differents*. Paris: [in French].
 6. Szaban J. (2007). *Zachowania organizacyjne. Aspekt międzykulturowy [Organizational behavior. Intercultural aspect]*. Toruń [in Polish].
 7. Sitko-Lutek A. (2005). Kultura organizacyjna okresu transformacji. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 12, 67–72. [in Polish].
 8. Szreniawski J. (2003). *Wstęp do nauki administracji [Introduction to the study of administration]*. Lublin [in Polish].
-