

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.01:17

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.16>

В. В. Сироїжка

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ПРЕДМЕТНЕ ПОЛЕ АКСІОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

В статті визначено ключові напрямки аксіологічного теоретизування у сфері державного управління. Огляд предметного поля студій аксіології державного управління дає підстави виділити три провідні теоретичні мейнстріми теоретизування в цій галузі. Перший мейнстрім стосується дослідження джерел цінностей державного управління та корупції як ключової девіації. Деонтологічна, етична та персональна складова цінностей як співвідношення зобов'язальності/примусу, морального самоцензури та особистих етичних чеснот управлінця може відзначатися збалансованістю або розбалансованістю. В ситуації першої практики державного управління відзначені інтегрованістю із нормативною компонентою, а сама нормативна компонента – із ціннісною. Проте, означена збалансованість буває радше ідеальною ситуацією, аніж частиною реальності управління. В більшості випадків між цими трьома складниками має місце невідповідність, що створює передумови для тих чи інших форм корупції або менш небезпечних типів девіацій в системі управління. Другий мейнстрім зумовлений ціннісними відмінностями систем управління в суспільствах ліберально-соціального та соціально-демократичного типів через різний рівень проникності державної бюрократії в тканину самоорганізації груп громадянського суспільства. З боку останнього виникає істотна проблема визначення якості управлінських послуг та напрацювання методик клієнто-центрованого оцінювання адміністрування громадянами, а з іншого боку – участі самих громадян в цьому адмініструванні і в створенні субсидіарних механізмів щодо управлінської діяльності.

Третій мейнстрім окреслює новітні тенденції електронного урядування та міжгенераційних змін, які стаються у зв'язку із виникненням соціальних мереж та зростанням їх ролі в формуванні громадської думки. Оскільки найбільш динамічною групою в опануванні таких технологій стає молодь, то у неї щодо поколінь минулого з'являється низка відмінностей у використанні тих чи інших способів участі у сфері управління. Остання обставина позначається на мінливості цінностей і інакших запитах до адміністрування, перш за все – щодо критеріїв оцінювання останнього та субсидіарних форм участі.

Ключові слова: державне управління, аксіологія державного управління, публічні цінності, управлінська деонтологія, управлінська телеологія, управління публічними цінностями, студії громадських цінностей.

Постановка проблеми. Публічні (громадські) цінності володіють найбільшою впливовістю в сфері державного управління, оскільки будь-яке адміністрування як практика регуляторного змісту потребує оцінних критеріїв і напруження,

виходячи з нормативних показників, на основі яких відбувається публічна оцінка урядування. Поняття «цінність» в аксіології державного управління потребує першопочаткової інвентаризації цінностей (у вигляді переліків цінностей), методик їх

вимірювання (аксіометрії) та ієрархізації (рангування), призначених для громадської експертизи та евалюації стратегій державного адміністрування.

Як теоретичне, так і емпіричне дослідження цінностей передбачає визначення цінностей в рамках відповідних систем дослідження публічних цінностей (аксіологій державного управління), яке відбувається в першу чергу з урахуванням першоджерела цих цінностей. Оскільки перелік цих першоджерел є обмеженим при аналітичній нез'ясованості відмінностей соціальних цінностей від «публічних» цінностей як складників ціннісної сфери громадськості, предмет дослідження набуває актуальності в контексті визначення ролі системи державного управління у визначенні громадських цінностей.

Мета статті визначення ключових напрямків аксіологічного теоретизування у сфері державного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженнями різних аспектів цінностей державного управління та засад аксіології державного управління займалися автори в різноаспектних дослідженнях.

Перший напрямок пов'язаний із дослідженнями ціннісної тематики у зв'язку із темою управлінського лідерства та елітизму. Аксіологічний напрямок в елітології та аналізі політичного лідерства крізь призму вираженості у управлінців ціннісно-орієнтованих якостей сфокусований на тих чи інших суб'єктах державного управління та адміністрування (див. напр. праці Дж. Абербаха та Р. Патнема, К. Аргіріса, Д. Сірінга та ін.) був особливо популярним у 60–80-х р. XX ст. [1–2; 20, с. 471–500].

З 90-х р. з'являється теоретичний мейнстрім в дослідженні цінностей, пов'язаний із студіями впливу ідеології та етики на управлінську деонтологію (Б. Йоргенсен, Б. Боземан, В. Ван дер Ваал та ін.) [3, с. 486–496; 4, с. 354–381; 23, с. 69–86; 24, с. 644–660].

Також у 2000-х стають популярними аксіометричні студії, які набувають поширення через проникнення в державне управління та адміністрування соціологічних та психологічних методик діагностування.

Цей напрямок, згідно дослідження А. Хернандеса [13, с. 99–120], пов'язаний із чотирма групами дослідницьких інтересів: соціальною проекцією практик державного управління, вивченням та впровадженням сучасних технік і технологій у стратегії концепції процесу державного управління, підвищенням ефективності державного управління, комплексністю процесів в рамках мереж дій та інтересів.

Хернандес окреслює також перспективно-нові напрямки аксіології державного управління, включаючи дослідження зв'язків між вкоріненими в людині девіантними якостями та їхнім впливом на державне управління (ціннісні аспекти девіантології в державному управлінні (автор наводить приклад шахрайства), а також глобалістику державного управління, в якій вплив моделей однієї країни на іншу, і дослідження нестабільності можуть бути дотичними до аналізу ролі міжкультурних комунікацій в трансляції цінностей одних систем державного управління щодо інших.

Виклад основного матеріалу. Цінності державного управління стали одним з провідних предметів дослідження, створивши поле студій аксіологічних засад державного управління. Йоргенсеном і Рутгерсом було вирізнено три ключові напрями досліджень ціннісних засад державної управлінської діяльності [25, с. 13–28; 26, с. 263–289]:

Першим напрямком на їх думку є адміністративна етика, ключовими проблемами щодо аксіології державного управління є, з одного боку, реалізації управлінцями в їхній поведінці цінностей соціальної доброчесності, а з іншого боку – подолання корупції.

В дослідженні етичних цінностей державного управління, або ж адміністративній етиці, також сформувалася тріада ключових напрямків розуміння моральних цінностей державного управління. При цьому цінності державного управління концептуалізуються, залежно від джерела свого походження, як такі, що впливають із трьох джерел: з зобов'язуючих норм, прагматичної корисності/доцільності та з особистих чеснот та характеру управління.

Першим джерелом стають зобов'язуючі норми, які мають ознаки імперативності, а отже, можуть впливати на поведінку управлінця в аспекті його змушування до реалізації належного. Таку управлінську етику прийнято називати деонтологічною етикою, а саму науку, яка має предметом дослідження зобов'язуючі імперативи – управлінською деонтологією.

Першоджерелами управлінської деонтології є концепції юридичного позитивізму, в яких авторизуючі інстанції визначено як суб'єктів зобов'язань. Отже, йдеться про державні органи, наділені повноваженнями вищого рівня. Зрозуміло, що в системі державного управління маються на увазі органи законодавчої влади, які представляють суверенітет найвищого рівня, похідний від народовладдя, на відміну від вторинного суверенітету, яким є наділеними органи виконавчої влади.

Другим джерелом цінностей державного управління визначено цілі, які ставлять перед органами державного управління в межах їх компетенцій та покладених на них завдань. Першоджерелами такого визначення цінностей державного управління стають етичні системи, орієнтовані на результат, які також називають телеологічними, або прагматичними (інша назва – консеквенціалістські етики). Тут йдеться, перш за все, про прагматизм Д. Дьюї та утилітаризм Д.-С. Мілля та Й. Бентама, а також В. Острома [19, с. 195–206].

На відміну від розуміння моральних цінностей державного управління як похідних від зобов'язуючих імперативів вищестоящих органів (авторизуючих інстанцій), прагматисти та консеквенціалісти визначають цінності державного управління в термінології «досяжних результатів» або реалізабельних цілей. Для утилітарного, прагматичного та консеквенціалістського розуміння цінностей державного управління є типовою критика умоглядних моральних цінностей, які не пов'язані з досвідом і позитивними управлінськими практиками і наділені при цьому зобов'язуючою силою [8].

Якщо реалізація тієї чи іншої цінності в завданнях органу державного управління або посадової особи дозволяє отримати позитивні наслідки у формі різнома-

нітних вигод (для суспільства в цілому або для його окремих груп/осіб), то така цінність є «позитивно-працюючою». Отже, вона набуває управлінської інституціалізації. Якщо ж реалізація тієї чи іншої цінності в завданнях органу державного управління або посадової особи призводить до отримання негативних наслідків у формі різноманітних втрат та шкоди, то від її практикування слід відмовитися в інтересах державного та соціального самозбереження.

В телеологічному розумінні управлінські дії є позитивно орієнтованими настільки, наскільки вони дозволяють досягати позитивних за своїм змістом цілей, безвідносно до зобов'язуючих норм, яким відповідає те чи інше ціледосягнення.

Як відзначає Дж. Свара [22, с. 58–85], при різноманітності способів калькуляції вигод, як для окремої людини, так і для суспільства в цілому, утилітаристські критерії в адміністративній етиці визначають як найкраще саме найкорисніше для суспільства управлінське рішення, яке приносить найбільшу користь для найбільшої кількості людей. Такий критерій може застосовуватися як для оцінки наслідків рішень окремих суб'єктів (ланок) в системі управління, так і для оцінки системи управління в цілому. Аналогом такого «чистого блага» в утилітаристському розумінні цінностей державного управління є чистий прибуток в ринковій економіці. Отже, це вигоди, які нічого або майже нічого не вартують суспільству.

Утилітаристські та прагматичні підходи дозволяють здійснювати підготовку державних адміністраторів до прийняття управлінських рішень в умовах моральної невизначеності або ж ситуацій політичної (управлінської) нестабільності. Саме в такі періоди доводиться йти на компроміси з соціальною мораллю та етикою, оскільки раціоналістичні уподобання найбільшій прибутковості стають основною цінністю. Отже, управлінці бувають змушеними приймати такі рішення, які сприяють раціональному вибору у суспільстві на засадах максимальної корисності.

Для концепції раціонального особистого вибору науковці послуговуються поняттєвим апаратом економіки підприємства та

математичної теорії ігор, які дозволяють досягти граничної корисності як окремим особам, так і великим соціальним групам та суспільству в цілому [22, с. 58–85].

Нарешті, фундовані на чеснотах етичні системи (прихильниками їх виступають Аристотель, А. Макінтайр, Т. Купер, Д. Харт) містять обґрунтування цінностей державного управління як похідних від морально-орієнтованого характеру управлінця, отже, характеру, який містить набір етичних чеснот. Від перших двох підходів третій підхід різниться своїм індивідуалізмом та людино-центричністю [22, с. 58–85].

Якщо в перших двох підходах цінності державного управління мають бути орієнтованими на певним чином побудовану систему (якщо йдеться про нормативно-правові інституції або економічну раціональність), то в третьому підході державно-управлінські цінності впливають із належного (відповідного етичним ідеалам) характеру управлінця, з його етичних потенцій як людини здійснити оптимальний ціннісний вибір, отже, виявляти своєрідну ціннісну прихильність до вибору морально-позитивного (доброго) та уникнення всього, що є шкідливим, руйнівним та соціально-небезпечним (злим) для суспільства та держави [22, с. 58–85].

Корупція є другою за значущістю проблемою державного управління в системі ціннісно-нормативної регуляції управлінської діяльності. Взаєдніючим щодо корупції є конфлікт між публічним (public) і приватним (private) інтересами, змістом якого стає поступова підміна публічних цілей управління (спільної користі, або ж публічного інтересу) приватними та/або корпоративними вигодами/інтересами, а ключовим системним наслідком – приватизація держави та неминуха криза системи державного управління.

В управлінні корупція означає перш за все, роз'їдання (корозію) системи управління на рівні юридичної та моральної систем соціо-нормативної регуляції. небезпечність корупції полягає в створенні умов для знищення інституційних регуляторів при утворенні паралельної «тіньової держави». З утворенням останньої державні службовці як посадові особи публічного

права використовують своє службове становище і авторитет посади в корисливих цілях для особистого збагачення чи задля задоволення інших антисоціальних (корпоративних) потреб.

В системі державного управління найпоширенішими типами корупційних практик є економічна корупція (вимагання, хабарництво і різні форми розкрадання бюджетних коштів), соціальна корупція (тіньовий лобізм, фаворитизм, nepotизм (кронізм), корупційний протекціонізм), правова корупція (надмірна широта дискреційних повноважень, створення дефектних нормативно-правових актів, самоуправство тощо), політична корупція (державна зрада, шпигунство, кримінальний емісаріат тощо).

По-друге, це управління публічними (суспільними) цінностями (public value management), лейтмотивом якого є позиціювання акторів державного управління як креаторів публічних (суспільних) цінностей. Як відзначає у зв'язку з цим М. Седлачко, «сама концепція не є абсолютно новою, оскільки академічний дискурс публічних цінностей виник у 90-х р., причому дискурс цей певною мірою спирався на усталені концепції політичної філософії, зокрема – концепції спільного блага. Висхідним концептом для public value management є концепт публічної цінності державного управління, яка, на думку Мура та Бенінгтона, стала «критичною відповіддю на реформи нового державного менеджменту (new public management) і провал ринку» [21, с. 161–180].

Мур вказує, що напрямок досліджень в рамках управління публічними (суспільними) цінностями дотичний до опису та аналізу соціальної цінності державно-управлінських послуг, що включає в себе розуміння змісту та результативності державного сервісу, обговорення способів його надання та змісту переговорних процесів (нарадчо-консультативних механізмів), які супроводжують стратегування політики надання послуг [15; 16, с. 465–477].

За визначенням Т. Набатчі, управління публічними (суспільними) цінностями має на меті розширення вимірюваної відпові-

дальності і підзвітності уряду за межами кінцевих результатів до результатів і впливу, а також за межами цілей економічної ефективності до значного внеску в суспільний добробут. Як відзначає дослідник, «публічна цінність і створення публічної цінності є по суті орієнтованими на управління концепціями, які зосереджені на оцінці діяльності, дій і результатів, створених урядовими агентами та організаціями» [17, с. 60].

Зазначене вище дає підстави для розуміння зазначеного напрямку досліджень (управління публічними (суспільними) цінностями (public value management)) як низки соціально-супервізорських, евалюаційних, макро-аудиторських практик визначення соціальної собівартості державного управління. Йдеться, отже, не лише про економічні аспекти собівартості апарату державного управління, а про вплив останнього на спільний добробут та якість життя в суспільстві через низку макросоціальних ефектів та про оцінку цих ефектів.

Виникнення такого евалюаційного напрямку дослідження цінностей в сфері державного управління має своє пояснення з точки зору його відносин із громадянським суспільством.

Перша причина дотична до транспарентності оцінки якості адміністративного сервісу як чинника легітимності системи управління. Доволі часто різні групи громадськості не володіють чітким уявленням як щодо собівартості, стандартів якості, так і процедур оцінювання адміністративних послуг. При цьому парадоксальність деяких ситуацій полягає в тому, що при однаковій якості таких послуг вони, за умови складної національно-територіальної будови, можуть отримувати зовсім іншу оцінку з боку різних територіальних громад.

Друга причина полягає в недостатньому усвідомленні різними соціальними акторами соціальної цінності адміністрування в аспекті його впливу на якість життя як такого. Водночас дефіцит усвідомлення буває зумовлений відсутністю популяризованих механізмів інформування громадськості та відповідної участі її груп в заходах щодо розробки сервісних політик [7; 14, с. 33–36].

Неабияку роль в такій участі відіграють PR-департаменти в установах державного управління та відповідні культурно-корпоративні механізми репутаційного менеджменту, включаючи політику корпоративної соціальної відповідальності. Блауг в своїх працях досліджує іміджування публічних цінностей як самостійну інфосферу, яку формують сучасні ЗМІ, а отже, остання є цілком підвладною для її структуризації інструментами корпоративної пропаганди.

Третім напрямком дослідники визначають як перспективні студії громадських цінностей (PVP), які дотичні до більш давньої теорії спільних інтересів та суспільного договору, а тому дозволяють поєднати конституціоналістські та нормативно-юридичні аспекти адміністративної аксіології та відповідні практики органів управління, включаючи нормативні схеми прийняття рішень та адміністративні прецеденти.

Філософію класичного елінізму можна вважати ціннісною колыскою теорії суспільних цінностей та платонівсько-аристотелівського розуміння політики як «сфери організації спільних справ» і, відповідно, сфери «спільних цінностей». Платон у своїй «Державі» (в англо-мовному перекладі в «Республіці») та Аристотель в «Політиці» узагальнили досвід демократії «малої агори» та грецького полісу. Теорія поширювалася на демос, себто, вільних людей, і, відповідно, не поширювалася на рабів [5; 8; 9, с. 145–161].

В британській соціально-політичній думці ліберального спрямування та англо-саксонському конституціоналізмі з його ідеологією обмеженого народного суверенітету та панування освічених еліт спільні цінності розумілися саме як результат спільності та консенсусу останніх. Йшлося про ціннісні універсалиї миру, безпеки власності та спільного добробуту, про що вели мову Т. Джеферсон, Дж. Локк, Т. Пейн та низка інших авторів.

Теорія спільних цінностей переживає справжній ренесанс у 20-му столітті, на що звертають увагу Карпіні, Кук і Джекобс, фокусуючи дослідницьку увагу на генеративності політиків у сфері визначення спільних цінностей та їх перетворення на частину етичних регуляторів

та адміністративної деонтології. Поруч із романтичним захопленням теорією спільних цінностей як частиною консервативної політичної міфології, виникає низка контраверсійних теорій, в яких проглядається скептичне ставлення до спільних цінностей як емпірично-працюючого конструкту, на що звертають увагу Ван дер Вааль і Янг [10, с. 315–344; 27, с. 1030–1043; 28, с. 187–206].

Антитеза юридичного (працюючого) закону і «непрацюючих» моральних норм піднялася на пік теоретичних студій у 50–60-х р. XX ст. із звертанням уваги на надмірну моралізацію адміністративного права та недостатню інтегрованість права і політології при надмірній його етизованості. Політологія сприймалася, на відміну від етики, як емпірична наука, з результатами студій якої слід було рахуватися в інтересах забезпечення ефективності управління та конструювання норм адміністративного права.

Тому теорія спільних інтересів як етично-орієнтована зазнавала критики з обох сторін: практичною юриспруденції і політології, на чому акцентують увагу Жукін, Кітер та Андоліна [29]. В аргументативній складовій критики визначають перенесення теорії спільних цінностей в площину умоглядності, розпливчастості, «непрактичності», а також її повну дискредитацію як «дитячого міфотворення».

Бозмен відносить теорію суспільних цінностей, констатує неповноту самої теорії, до адміністративного та політичного інструменталізму, призначеного для подолання нечіткості теорії соціальних інтересів шляхом виокремлення групи найбільш значущих цінностей з точки зору практики управління (див. *Vozeman* 2007). Автор додає до цього, що в адміністративній аксіології існує група так званий «помітних цінностей», а тому адміністративна аксіологія не потребує якоїсь окремої групи теорій для розуміння цінностей, а має використовувати вже наявні у культурологічних, політологічних, соціологічних та юридичних студіях напрацювання, дотичні до аналізу ціннісних складників управління.

На тлі зростання розмаїття форм політичної участі громадян, – починаючи

від виборів, призначень, і закінчуючи лобізмом та дискусіями в ЗМІ – в теорії управління актуалізується проблема взаємозв'язку соціальних цінностей участі громадян (і, особливо, стабільності останніх) та варіативними формами громадянської активності, в яких ці цінності можуть виникати. Політична активність громадянського суспільства є середовищем для виникнення нових соціальних цінностей. Поруч із цінностями участі, це можуть бути цінності солідарності, справедливості, колаборативності, а також низка цінностей дотичних до боротьби з корупцією в системі державного управління.

В колективній монографії з тематики політичної партиципації, громадянського життя та зміни американських громадян [29], досліджуються міжгенераційні відмінності громадянської та політичної участі в контексті змін уявлень про громадянство та громадянської залученості в управління. В авторському баченні молоді громадяни апробували електронно-цифрове урядування, що означає на практиці не просто відмінності в цінностях залучення до управління, але і в зміні ціннісного наповнення громадянства.

Автори ведуть мову про супровідні лінії політичного та адміністративного абсентизму, вважаючи, що вони виникають паралельно і паралельно посилюють одне одного. При цьому дослідники звертають увагу на самоорганізацію молодіжних спільнот, зокрема – їх субсидіарну активність у сфері підтримки соціально-незахищених верств населення, перш за все – волонтерство. Фанг, Паркер і Бозман констатують зниження пріоритетності електоральної та партійної участі в управлінні для молоді порівняно з попереднім поколінням [12, с. 513–522; 18, с. 386–400].

Кіберактивність для молоді стала центром громадянської активності молоді, що не могло не вплинути на відповідні цінності електронної демократії, цифровізації, кібернетизації управління при обмеженні людського чинника, в тому числі в системі прийняття управлінських рішень. Молодь віддає перевагу таким формам порівняно із електоральною участю та більш звичною для старшого покоління участю в діяльності політичних партій. Натомість політичне

лідерство молоді здобувається на ґрунті формування громадської думки в соціальних мережах та експертної активності на різних медіа-майданчиках.

Таким чином, міжгенераційні трансформації громадянської участі актуалізують дослідження відмінностей як цінностей в системі управління, так і цінностей груп громадянського суспільства, які сприяють цій трансформації. Публічні цінності в системі державного управління та менеджменту лишаються засадничими для суб'єктів адміністрування, оскільки саме ці цінності дозволяють розширювати простір громадянської участі в адмініструванні.

Моніторинг публічних (громадянських, соціальних) цінностей засвідчує важливість для публічного управління та адміністрування емпіричних аксіометричних досліджень, предметом аналізу яких стануть зв'язки між ціннісними перевагами громадян та способами їх участі в державному управлінні, включаючи формати електронно-цифрового стибу.

Соціальні цінності як одне з найскладніших питань потребує розлогіших студій в теорії адміністрування, оскільки ціннісний консенсус є найважливішим для легітимності, а спільні публічні цінності в цьому консенсусі утворюють орієнтири для нормативно-правової діяльності соціально-відповідального типу. І, зрозуміло, що такі студії точно не можуть обмежуватися реінтерпретацією теорій суспільного договору класичного типу, а потребують урахування мінливого світу, в якому державне управління існує в середовищі соціальних флуктуацій і постійних ризиків.

Висновки. Огляд предметного поля студій аксіології державного управління дає підстави виділити три провідні теоретичні мейнстріми теоретизування в цій галузі.

Перший мейнстрім стосується дослідження джерел цінностей державного управління та корупції як ключової девіації. Деонтологічна, етична та персональна складова цінностей як співвідношення зобов'язальності/примусу, морального самоцензури та особистих етичних чеснот управлінця може відзначатися збалансованістю або розбалансованістю. В ситуації першої практики державного управління

відзначені інтегрованістю із нормативною компонентою, а сама нормативна компонента – із ціннісною. Проте, означена збалансованість буває радше ідеальною ситуацією, аніж частиною реальності управління. В більшості випадків між цими трьома складниками має місце невідповідність, що створює передумови для тих чи інших форм корупції або менш небезпечних типів девіацій в системі управління.

Другий мейнстрім зумовлений ціннісними відмінностями систем управління в суспільствах ліберально-соціального та соціально-демократичного типів через різний рівень проникності державної бюрократії в тканину самоорганізації груп громадянського суспільства. З боку останнього виникає істотна проблема визначення якості управлінських послуг та напрацювання методик клієнто-центрованого оцінювання адміністрування громадянами, а з іншого боку – участі самих громадян в цьому адмініструванні і в створенні субсидіарних механізмів щодо управлінської діяльності.

Третій мейнстрім окреслює новітні тенденції електронного урядування та міжгенераційних змін, які стаються у зв'язку із виникненням соціальних мереж та зростанням їх ролі в формуванні громадської думки. Оскільки найбільш динамічною групою в опануванні таких технологій стає молодь, то у неї щодо поколінь минулого з'являється низка відмінностей у використанні тих чи інших способів участі у сфері управління. Остання обставина позначається на мінливості цінностей і інакших запитах до адміністрування, перш за все – щодо критеріїв оцінювання останнього та субсидіарних форм участі.

Список використаної літератури:

1. Aberbach, J., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. Bureaucrats and politicians in Western Democracies. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981, 308 p.
2. Argyris, C. Increasing leadership effectiveness. New York, NY: Wiley, 1976, 286 p.
3. Beck Jørgensen, T., & Vrangbæk, K. Value dynamics: Towards a framework for analyzing public value changes. International Journal of Public Administration, (2011). 34(8), 486–96.

4. Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. Public values: An inventory. *Administration & Society*, (2007). 39(3), 354–381.
5. Beck Jørgensen, T., and Rutgers, M. R. Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research." *The American Review of Public Administration*, 2015, 45 (1): 3–12.
6. Benington, J. "From Private Choice to Public Value ?" In J. Benington and M. H. Moore (eds). *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, 3–29.
7. Blaug, R., L. Horner and R. Lekhi. *Public Value, Citizen Expectations and User Commitment*. London: The Work Foundation, 2006. 84 p.
8. Bozeman, B. *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007, 224 p.
9. Bozeman, B. "Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do." *Public Administration Review*, 2002, 62 (2): 145–161.
10. Carpini, M. X. D., F. L. Cook, and L. R. Jacobs. *Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature*. *Annual Review of Political Science*, 2004, 7: 315–344.
11. Coats, D., and E. Passmore. *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. London: Work Foundation, 2008, 65 p.
12. Fung, A. *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future*. *Public Administration Review*, 2015, 75 (4): 513–522.
13. Hernández, A.-B. In the Public Administration, What Is Researched? A Review. *Open Journal of Social Sciences*, 2022, 10, 99–120.
14. Hoogwout, M. "Organizing for Online Service Delivery: The Effects of Network Technology on the Organization of Transactional Service Delivery in Dutch Local Government." In R. Traunmüller and K. Lenk (eds). *Electronic Government: Proceedings of the First International Conference EGOV*, Aix-en-Provence, France, 2–6 September 2002. Heidelberg: Springer, 2002, 33–36.
15. Moore, M. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995, 402 p.
16. Moore, M. *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.; Moore, M. 2014. "Public Value Accounting: Establishing a Philosophical Basis." *Public Administration Review*, 2013, 74(4), 465–477.
17. Nabatchi, T. "Public Values Frames in Administration and Governance." *Perspectives on Public Management and Governance* 1(1), 59–72.
18. Parker, M. A., and B. Bozeman. "Social Media as a Public Values Sphere." *Public Integrity*, 2018, 20 (4): 386–400.
19. Pops, G.M. "A teleological approach to administrative ethics," in *Handbook of administrative ethics*, New York, Marcel Dekker, Inc., 2001, pp. 195–206.
20. Searing, D. D. *The comparative study of elite socialization*. *Comparative Social Studies*, 1969, 1, 471–500.
21. Sedlačko, M. *The Five Tasks of Public Value Management: Public Value as a Programme of Administrative and Societal Democratisation*. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. XIII, No. 2, Winter 2020/2021, 161–180.
22. Svara, J. *The ethics primer for public administrators in government and nonprofit organizations*, Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2015, 300 p.
23. Van der Wal, Z. "All quiet on the non-Western front?" A review of public service motivation scholarship in non-Western contexts. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 2015, 37(2), 69–86.
24. Van der Wal, Z. The content and context of organizational ethics. *Public Administration*, 2011, 89(2), 644–660.
25. Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. From Galaxies to universe: A cross-disciplinary review and analysis of public values publications from 1969 to 2012. *The American Review of Public Administration*, 2015, 45(1), 13–28.
26. Ventriss, C. "The relevance of public ethics to administration and policy," in *Handbook of administrative ethics*, New York, Marcel Dekker, Inc., 2001, pp. 263–289.
27. Van der Wal, Z. Elite ethics: Comparing public values prioritization between administrative elites and political elites. *International Journal of Public Administration*, 2014, 37(14), 1030–1043.
28. Yang, L., & Van der Wal, Z. Rule of morality vs. rule of law? An exploratory survey study of civil servant values in China and The Netherlands. *Public Integrity*, 2014, 16(2), 187–206.
29. Zukin, C., S. Keeter, M. Andolina, K. Jenkins, and M. X. D. Carpini. *A New Engagement?: Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. New York: Oxford University Press, 2006, 253 p.

Syroizhka V. The subject field of public administration axiology: to the formulation of the problem

The article identifies key areas of axiological theorizing in the field of public administration. A review of the subject field of studies of axiology of public administration provides grounds to distinguish three leading theoretical mainstreams of theorizing in this area. The first mainstream concerns the study of the sources of values of public administration and corruption as a key deviation. The deontological, ethical and personal component of values as the ratio of obligation/coercion, moral self-censorship and personal ethical virtues of the manager may be characterized by balance or imbalance. In the situation of the first, public administration practices are characterized by integration with the normative component, and the normative component itself is characterized by integration with the value component. However, the indicated balance is rather an ideal situation than part of the reality of management. In most cases, there is a discrepancy between these three components, which creates the prerequisites for certain forms of corruption or less dangerous types of deviations in the management system. The second mainstream is due to the value differences of management systems in societies of the liberal-social and social-democratic types due to the different levels of penetration of state bureaucracy into the fabric of self-organization of civil society groups. On the part of the latter, a significant problem arises of determining the quality of management services and developing methods for client-centered assessment of administration by citizens, and on the other hand, the participation of citizens themselves in this administration and in the creation of subsidiary mechanisms for management activities.

The third mainstream outlines the latest trends in e-government and intergenerational changes that occur in connection with the emergence of social networks and the growth of their role in the formation of public opinion. Since the most dynamic group in mastering such technologies is becoming young people, they have a number of differences in the use of certain methods of participation in the field of management compared to previous generations. The latter circumstance affects the variability of values and other requests for administration, primarily regarding the criteria for evaluating the latter and subsidiary forms of participation.

Key words: public administration, axiology of public administration, public values, managerial deontology, managerial teleology, management of public values, studies of public values.