

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.39>

С. Н. Ганущин

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної безпеки Інституту управління, психології та безпеки Львівського державного університету внутрішніх справ

ПОСТУП ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ У МЕЖАХ АНТРОПОЛОГІЧНОГО ВИМІРУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено антропологічний вимір публічного управління у контексті поступу громадянського суспільства в Україні. Відтак з'ясовано, що за трактування системи адміністрування конкретної держави (назвімо її управлінським апаратом) у контексті функцій – основних напрямів впливу на суспільні відносини, видається виправданим відразу виокремлювати так зване коло діяльності та прерогативи. Вони зазначаються незалежно від власних стратегічних цілей. Сучасні дослідники стверджують, що вичерпну класифікацію функцій управлінського апарату держави здійснити не вдається. Адже кожен функцію можна поділити на підфункції, а ті, своєю чергою, на задачі тощо. Власне, з цією метою дослідники політології та порівняльного правознавства запропонували виокремити найбільш характерні напрями управлінської діяльності державного апарату, які в подальшому можна згрупувати та узагальнити, як такі, що властиві переважній кількості сучасних політичних систем. Обґрунтовано, що позаяк управління, чи-то адміністрація є втіленням суспільної політики, і оскільки вона виконує політичні рішення, до її функцій входить і розробка принципів управління. Доволі часто поруч із адміністративними обов'язками органи та підрозділи системи управління створюють факультативні напрями своєї діяльності, як-от реклама, охорона праці чи навколишнього середовища тощо. Доведено, що антропологічний та гуманістичний напрями сучасного державного управління та адміністрування в Україні безпосередньо пов'язані з участю громадськості в управлінських процесах, урахуванням суспільної думки під час прийняття управлінських рішень. Окрім цього, у певних сферах державного управління та адміністрування суспільна думка сьогодні виконує вирішальну роль на всіх рівнях управління – нижчому, середньому та вищому. Проте, буває, що суспільна думка важлива лише на більш низьких рівнях. Ці рівні вирішального впливу стосуються компетенції органу, характеру питань, що їх регулює. Не реагуючи на суспільну думку належним чином, суб'єкт цього рівня управління спонукає суспільну думку сягати більш високих рівнів.

Ключові слова: антропологічний вимір, людина, громадянин, цінності, громадянське суспільство, держава, публічне управління.

Постановка проблеми. У вивченні взаємодії з погляду громадянського суспільства варто розпочати із зауваження: доволі часто, особливо це стосується країн так званих західних демократій, термін державного управління ототожнюється із поняттям сервісу, тоді як той самий термін у постсоціалістичних державах пов'язують із поняттям «адміністрування». Утім, на думку американського дослідника М. Роскіна, існує шість базових напрямів діяльності державного

адміністрування, серед яких: виконання рішень, обслуговування, регулювання, ліцензування, збір інформації та комунальне господарство [1, с. 202]. Відтак перший із напрямів, що стосується виконання рішень, фактично і становить ядро управлінського апарату держави. Адже більшість органів, що включені до управлінської системи, є органами виконавчої влади, центральними, чи місцевими, або ж органами із особливим статусом. А основна функція виконавчої влади і полягає у запровадженні в дію нормативно-правових актів, прийнятих законодавчою гіл-

кою, або ж іншими словами – правореалізації. Що стосується другого напрямку роботи управлінських систем, то в них власне і виявляється гуманістичний вектор на взаємодію з населенням. І власне цей напрям, а не систему управління загалом, доцільно називати сервісом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Задля вирішення означених у науковій розвідці завдань проаналізовано досягнення учених, які комплексно чи побіжно досліджували питання, пов'язані з формуванням громадянського суспільства в Україні, враховуючи саме антропологічний вимір публічного управління. Посилання на їхні праці вказані у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям цього дослідження. Отож, **метою статті** є вивчення антропологічного виміру публічного управління у контексті поступу громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Якщо в декількох раніше опублікованих статтях [2, с. 127–132; 3, с. 168–178] я неодноразово акцентувала на тому, що поза основною проблемою на перешкоді реформування управлінського апарату в Україні стоїть корупція, то в цій статті визначаю, що ще одна проблема у цьому напрямі – закритість управлінських процедур і прийняття управлінських рішень. Із метою ліквідації окресленої перешкоди останніми роками вживають заходів різного характеру, зокрема задля розвитку стійких зв'язків між громадськістю та органами влади: як центральними, так і локальними. Впроваджуються різноманітні програми розвитку тощо.

Спробую детальніше розкрити тему важливості суспільної думки як важелю впливу на управління, а також тему стійких зв'язків, що їх вона розвиває із органами, які реалізують функцію державного управління та адміністрування.

Отже, суспільну думку в державному управлінні можна розглядати в галузевому аспекті, позаяк це відповідає принципам державного управління, що зазначені в доктринальних положеннях і нормативній площині. Зрозуміло, що у фахівців відповідних галузей формується судження про якість надаваних державою послуг,

що формує їхню оцінку широкого кола питань, пов'язаних із галуззю як такою, а також із методами та формами керівництва нею. Окрім цього, низка аспектів галузі управління та адміністрування опинилася у полі зорі громадськості, так би мовити, у центрі суспільної уваги громадян, у яких із праксеологічного аспекту формуються судження різних типів та рівнів. Окрім того, жоден орган управління, чи-то центральний, чи місцевий, просто не здатен долучитися до задоволення потреб громадян, якщо не володітиме відповідною інформацією про наявне становище, тобто відомостями із відповідних джерел зворотного зв'язку. Своєю чергою, що не менш важливо, у певних сферах державного управління та адміністрування суспільна думка сьогодні виконує вирішальну роль на всіх рівнях управління – нижчому, середньому та вищому. Проте, буває, що суспільна думка надважлива лише на нижчих рівнях. Ці рівні вирішального впливу стосуються компетенції органу, характеру питань, що їх стосуються. Належно не реагуючи на суспільну думку, суб'єкт означеного рівня управління свого роду ініціює її вивищення.

Суспільна думка має значення первинної соціальної інформації. У суспільстві перманентно відбувається інтенсивна циркуляція інформації, що стосується цілей та задач, форм і методів управління, прийняття і виконання рішень щодо актуальних і перспективних соціальних проблем. У суспільній думці акцентується на ставленні громадян до різних соціально важливих проблем, зазначаючи про їх переваги та недоліки, або ж зважено на ті чи інші питання, які тенденційно набувають ваги. Так суспільство висловлює свої погляди з приводу покращення організації суспільних відносин, вирішення тих чи інших актуальних проблем. У принципових питаннях суспільна думка виражає позицію як вимогу, свого роду суспільну норму, яку не годиться ігнорувати. І це – перший із вимірів аксіологічного обґрунтування суспільної думки.

Суспільна думка охоплює також потреби, інтереси, цінності та волю. Це другий аспект аксіологічного значення суспільної думки, що має принципове

значення для державного управління. Потреби суспільства – це об'єктивні і суб'єктивні умови, необхідні для його нормального функціонування. Суспільні потреби безпосередньо або опосередковано обумовлюють зміст суспільної думки. Своєю чергою, суспільна думка впливає на суспільні потреби, змінюючи їх структуру. Вона може зчинити вплив на прискорення або сповільнення темпів актуальності нових потреб – матеріальних і духовних, суспільних та особистих. Потреба може виявитися найрізноманітнішими способами, але суверенним джерелом інформації про потреби постають люди. Отож, найперше необхідно враховувати суспільну думку. Відтак суспільна думка містить інформацію про минуле, теперішнє і майбутнє становище об'єктів управління, що також утворює особливу цінність. Навряд чи якась інформація може конкурувати з такою. Володіючи нею, державний орган може завчасно враховувати оцінки, реакцію і очікування суспільства в процесі реалізації своїх функцій. До того ж, виявлення суспільної думки слід розглядати як один із важливих методів управлінського прогнозування. Не можна прогнозувати розвиток сфери, якщо не будуть відомі майбутні потреби суспільства в продукції галузі. Окрім того, прогноз містить певні свідчення, важливі для прийняття управлінських рішень. Цей вимір, зрештою, можна вважати четвертим у структурі аксіології суспільної думки.

Планомірне державне управління передбачає в основі взаємопов'язані заходи, послідовно здійснювані у відповідні терміни. Дослідження суспільних потреб, інтересів і волі, виражених суспільною думкою, дає змогу розробляти реалістичні, актуальні, відповідні до ситуації заходи, що, як вже зазначалося, є четвертим виміром аксіології державного управління. Передумовою ефективного управління можна вважати знання основ суспільної думки. Така якість управління забезпечується тем, що суспільна думка сигналізує про наявні і можливі протиріччя, пов'язані із об'єктом управління. Ефективність управління з урахуванням суспільної думки посилюється завдяки тому, що таке управління викликає позитивну реакцію,

яка напрочуд важлива для раціонального досягнення цілей державного управління. Утім, ефективне управління неможливе без знання відповідними органами державного управління своєї аудиторії. Проте деякі суб'єкти управління, як і раніше, оперують лише загальними категоріями «покупець», «слухач», «глядач», а реальність підтверджує існування різних суспільних груп, що відрізняються один від одного за смаком, рівнем доходів.

У цьому випадку дуже важливо, щоб органи управління володіли потрібним «діагнозом» своєї аудиторії і вивчали суспільну думку з точки зору більше чи менше вузьких груп. Відтак включення суспільної думки в державне управління сприяє не лише підвищенню ефективності управління, але і його демократизації. Органи державного управління не лише використовують повідомлювану за ініціативою громадян інформацію, а й самі виявляють суспільну думку, включаючи її в управлінський процес. У громадян з'являється впевненість у тому, що на їхню точку зору зважають не лише на словах, але і у конкретній справі. Це здатне стимулювати їхню суспільно-політичну активність, посилює довіру суспільства, включаючи його в управлінський процес, залучаючи до прийняття рішень і дій посадових осіб, сприяє здійсненню суспільного контролю над органами управління.

Демократизм управління передбачає, що суспільна думка має формальну і фактичну можливість давати оцінку діяльності державних органів усіх рівнів і видів. У зв'язку з цим не можна визнати нормальним те, що до сих пір у соціології та юриспруденції не розроблена система, критерії та мотиви оцінки рішень і дій державних органів загалом, тоді як управлінських органів зокрема. Проте, не можна перебільшувати значення суспільної думки в здійсненні функції координації. Суспільна думка виконує тут допоміжну роль, а не вирішальну. Вона виявляється переважно за управлінського різноголосся. Функція контролю – одна із завершальних із переліку взаємодії функцій державного управління із суспільною думкою. Функцією контролю є діяльність з виявлення ходу і результатів реалізації відповідним орга-

ном своєї компетенції, міри досягнутості ним своїх цілей, характеру використовуваних методів. Іншими словами, функція контролю означає перевірку виконання нормативних і інших актів, їх відповідності потребам та інтересам суспільства. Критерієм такої відповідності у багатьох випадках постає суспільна думка, яка дає оцінку діяльності державних органів. Окрім того, міра об'єктивності означеного критерію посилюється, якщо органи управління постійно виявляють суспільну думку, зокрема шляхом соціологічних досліджень.

Загалом роль суспільної думки в реалізації функції управління проявляється у тому, що вона передовсім інформує органи управління про фактичний стан справ, указує на позитивні та негативні моменти в організації праці, як-от виказує свої зауваження, пропозиції і вимоги. В цьому випадку суспільна думка виконує інформаційну роль. По-друге, суспільна думка у тому чи іншому питанні впливає на свідомість і поведінку суб'єктів соціальної спільноти, сприяючи в такий спосіб формуванню мікроклімату, в умовах якого можливе усунення тих чи інших недоліків системи [4, с. 347]. Зрештою, аксіологічна вагомість суспільної думки полягає не лише у формуванні та прийнятті управлінських рішень, а також і в здійсненні громадського контролю.

Прийнято вести мову про три основні аспекти контролю суспільної думки над органами управління: психологічним, політичним і юридичним. Кожен із цих аспектів уходить до структури контролю суспільної думки, доповнюючи і збагачуючи один одного. Утім, у цій статті, я зупинюся лише на першому з них, зважаючи на обмеження сторінок публікації. Отож, природа психологічного аспекту полягає в тому, що суспільство прямо або побічно пов'язано із діяльністю органів державного управління. Саме тому воно не лише може реагувати, але і фактично реагує на дії державних органів і підлеглих їм підприємств, організацій і закладів, службових осіб і на управлінські рішення [5, с. 69]. Суть цього реагування полягає у виробленні більш чи менш стійких суджень, у формуванні визначених точок зору, у складанні суспільних оцінок.

Реакція, що виражається схожим чином, насамперед характеризується психологічним сприйняттям управлінських феноменів. Зрештою, суспільна думка завжди наділена компетентністю у вираженні своєї оцінки, хоча б тому, що діяльність державних органів стосується їх повсякденних потреб та інтересів. І в багатьох випадках вона дійсно є компетентною, адже здатна орієнтуватися у справах, відрізнити позитивні і негативні аспекти управлінських рішень [6, с. 305].

Далеко не менше важливе значення у цьому має фактор престижу. Інформування суспільства сприяє підвищенню престижу державних органів, їх планів і рішень, заяв і дій. Інформування – це один із способів стимулювання суспільного визнання і поваги державних органів. Високий престиж цих органів неможливий без інформації для населення про їх роботу. Володіючи ним, суб'єкт управління набуває великої впевненості у своїй роботі, позаяк може сподіватися на те, що його діяльність буде правильно сприйнята суспільною думкою. Ось чому управлінські органи повинні всебічно турбуватися про свій престиж і зберегти його, зокрема шляхом забезпечення суспільства повною, правдивою, оперативною інформацією. У цьому контексті доцільно згадати про всезагальні принципи державної служби, які опосередковують функціонування державної служби та системи органів управління в країнах західних демократій.

Відтак, як зазначає Н. Щербак у своєму, одному із найновіших досліджень у сфері реформи системи державного управління загалом і реформування системи органів парламентаризму зокрема, існує перелік принципів, що сформульовані міжнародними організаціями (ЄС, ПРООН, ОЕСР), які стосуються системи управління та мають на меті реформу державного управління. Отож, такими принципами є: стратегічність державного управління, розробка та координація цілісної політики; найбільш раціональне управління людськими ресурсами; підзвітність; якісне надання послуг адміністрування; вмілий контроль та координація людськими ресурсами тощо [7, с. 23]. Авторкою доведено неможливість проведення якісних реформ поза врахуван-

ням новітніх ідеалів розвитку суспільства з сучасними й актуальними цінностями, засадами, орієнтирами, нормами.

Це визначає формулювання модерної ціннісно-моральної парадигми, що окреслює зміни у державному управлінні, зокрема новітню корпоративну культуру управління із компонентами концепції лідерства, етичні правила, засади гендерної рівності.

Висновки і пропозиції. Для слов'янської підгрупи романо-германської правової сім'ї традиційно переймати досвід германського права, позаяк частина громадян сучасної України тривалий час щільно взаємодіяла із німецьким та австро-угорським правом, налагодила із ним певні стійкі зв'язки та тенденційні характеристики. Крім того, систему боротьби із корупцією на прикладі реформування інституту прокуратури було частково запозичено із німецької системи. Проте в цьому випадку йдеться про дещо інше. Німецька система управління й адміністрування та теоретична конструкція їх осмислення зводиться або до класичної філософської теорії, зокрема поведінкової, що проводить паралелі із англо-американським правом, або ж до більш модерної соціалістичної теорії Ф. Ерхарта, яка не надто імponує політичному курсу держави, де доволі яскраво виражені національні настрої, і у зв'язку із багаторічним перебуванням у соціалістичному таборі держав негативно ставиться до будь-чого, пов'язаного із соціалістичним компонентом. Окрім цього, ще одним позитивним аспектом французької школи управління слід вважати її надзвичайну скрупульозність, чіткість і виваженість усіх поступальних пунктів. Французька модель управління полягає у чіткому формулюванні принципів і функцій управління, його тенденційних рухів та основних аспектів реформ, а така деталізація позитивно впливає на впровадження реформ в Україні – державі, яка за правовим і політичним менталітетом суспільства є достатньо вільнодумною, творчою та

навіть анархічною. Відтак напрацювання А. Файоля, по-перше, формулюють засади управління (значна частина яких стосується кадрових реформ), які в поєднанні із наявними в нашому законодавстві можуть спричинити позитивні зміни в цій сфері. Вчений також виокремлює шість провідних функцій управління, а головне – вказує на його чотиривимірну структуру: управління як поєднання організації, розпорядження, координації і контролю. Для держави із молодою традицією демократії такий поділ є вкрай слушним.

Вважаю доречним унести зміни у відповідні нормативно-правові акти, де зазначити, який обсяг і спектр компетенції відводиться кожному із органів та яким є його притаманне управління з точки зору цього поділу, а не лише переліку обов'язків.

Список використаної літератури:

1. Roskin M. Introduction Political Sceince. N. Y., 1977. 458 p.
2. Ганущин С. Н. Аксиологічні детермінанти публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020. № 5. С. 127–132.
3. Ганущин С. Н. Розвиток публічного управління в Україні на засадах імплементації демократичних принципів у публічну діяльність. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. Вип. 20. С. 168–178.
4. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. Москва: Формула права, 2007. 485 с.
5. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади як важлива передумова для утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 4. С. 67–78.
6. Державне управління: підручник: у 2 т. Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
7. Щербак Н. В. Реформа державного управління: парламентський вимір: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д. н. з держ. управл. 25.00.01. Київ, 2021. 36 с.

Hanushchyn S. Progress of civil society in Ukraine within the anthropological dimension of public governance

The article is devoted to the study of the anthropological dimension of public administration in the context of the progress of civil society in Ukraine. Thus, it was found that in the case of interpreting the system of administration of a particular state (let's call it the administrative apparatus) in the context of functions - the main areas of influence on public relations, it

seems justified to immediately distinguish between so-called activities and prerogatives. All of them are indicated regardless of their own strategic goals. It should also be taken into account that modern researchers claim that a comprehensive classification of the functions of the administrative apparatus of the state does not seem possible. After all, each function can be divided into subfunctions if desired, and those, in turn, into tasks and so on. In fact, to this end, researchers in the field of political science and comparative law have proposed to identify the most characteristic areas of administrative activity of the state apparatus, which may be further grouped and generalized as those of the vast majority of modern political systems. It is substantiated that since management, or administration, is the embodiment of public policy, and since it implements political decisions, its functions include the development of management principles. Quite often, in addition to administrative responsibilities, bodies and departments of the management system create optional areas of their activities, such as advertising, labor protection or the environment, and so on. Finally, it is proved that the anthropological and humanistic directions of modern public administration and administration in Ukraine are directly related to public participation in management processes, taking into account public opinion in management decisions. In addition, in certain areas of public administration and administration, public opinion currently plays a crucial role at all levels of government - lower, middle and higher. However, it happens that public opinion plays a role only at lower levels. These levels of decisive influence concern the competence of the body, the nature of the issues that concern them. By not responding properly to public opinion, the subject of this level of government in a way encourages public opinion to move to higher levels.

Key words: anthropological dimension, man, citizen, values, civil society, state, public administration.