

*В.М. Козаков,*  
к.філос.н., доц.,  
докторант кафедри філософії та  
методології державного управління НАДУ

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗМІСТ І ЦІННІСНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Визначено основні теоретико-методологічні підходи щодо розв'язання проблеми аксіологічного змісту в системі державного управління, зокрема, типологізовано систему суспільних цінностей з метою визначення основних ознак, ролі та місця політичних і державно-управлінських цінностей у ній, розмежовано поняття “політичні” та “державно-управлінські” цінності, охарактеризовано їхні зв'язки та взаємозалежності.*

**Ключові слова:** аксіологічний зміст, суспільні цінності, державно-управлінські цінності, політичні цінності.

Революційні події українського національного державотворення й ті проблеми, що їх спонукали, актуалізують процес пошуку вітчизняною гуманітарною наукою нових форм і механізмів здійснення державного управління, адекватних вимогам демократії та громадянського суспільства, що розвивається. Ефективним підґрунтям подальших теоретичних розробок у даному напрямку може стати усвідомлення державного управління як соціально-ціннісного феномену, органічно притаманного еволюції суспільства; виявлення характерних ознак, принципів і ціннісних орієнтацій управлінських систем у сучасному державно-організованому соціумі. В умовах формування і практичної імплементації демократії в Україні чи не ключовою проблемою суспільного буття постає питання про спосіб і механізм формування цінностей ліберально-демократичного характеру. У суспільствах перехідного періоду ініціативу у створенні нового суспільного і політичного укладу бере – і це закономірно – новоутворена держава. В Україні демократія отримує досить специфічного забарвлення, зациклюючись лише на інституційному вимірі державотворення, а суспільство прагне якомога швидше досягнути нову ідентичність, при чому акцент тут змістився вбік формального облаштування, залишаючи позаду ціннісні виміри. Попередні цінності, які замикалися навколо соціалістичної концепції розвитку суспільства, були затавровані й відкинуті. Утворився вакуум, в якому суспільство переживає стару ідентичність, а нова

держава “демократизується”, спираючись через таке духовне спустошення на синтез незнаного нового із старим і знайомим. Саме тому, аналізуючи специфіку формування політичних і громадянських цінностей в Україні, слід, насамперед, звернути увагу на вплив соціалістичного світобачення. Величезний тягар старої культурної матриці й дотепер детермінує логіку буття суспільства, і від цього неможливо просто відмовитися. Неможливо викреслити зі свідомості людей цілий пласт духовної історії зі своїми ідеями, ідеалами, цінностями.

Ще й тому в Україні, де процес формування громадянського суспільства та держави мав свою особливу логіку, цінність держави стала каменями спотикання на шляху до структуризації вільного суспільства та якісно нових владних відносин. За умови інтерпретації держави та влади як аксіологічних одиниць постає проблема впливу останньої на формування ключових цінностей громадянського суспільства.

Політичне життя сучасної України настільки складне, суперечливе й хаотичне, що часом важко піддається раціональному аналізу. Розкид політичних переваг та орієнтацій у суспільстві дуже великий. Навіть спокушеній у політиці людині потрібні ґрунтовні зусилля для того, щоб визначити: “Що є що?” або “Хто є хто?”. Традиційні вітчизняні цінності-ідеї піддаються постійному остракізму з боку політичних радикалів. Людині іноді дуже важко ідентифікувати себе з певними політичними символами минулого й сьогодення. З цим пов’язані й різні підходи до реалізації політичних програм засобами державного управління.

Розв’язанню основоположних філософських питань державно-управлінської науки, зокрема соціальному виміру державного управління, присвятили увагу чимало вітчизняних учених: В.Д. Бакуменко, В.М. Князєв, В.І. Луговий, Н.Р. Нижник, В.А. Ребкало, І.В. Розпутенко, В.А. Скуратівський, В.П. Тронь та ін. Поряд з тим, соціально-ціннісна природа державного управління й досі залишається малодослідженою.

Завданням дослідження, результати якого викладено в даній роботі, є:

– визначити соціальний зміст і цінність державного управління як процесу органічно притаманного буттю людської цивілізації;

– виявити сучасні ціннісні основи, характерні ознаки та пріоритети розвитку демократичної системи державного управління.

Управлінська діяльність – один з найдавніших видів суспільної діяльності людини. Інституціоналізація управлінської діяльності пов’язана з процесами поділу праці, які розпочиналися вже в первісному суспільстві, однак певні ознаки управлінської діяльності ми спостерігаємо й у світі тваринному – в середовищі високоорганізованих стадних і зграйних тварин. На відміну від комах, серед яких домінуюча особина з’являється унаслідок генетично запрограмованих фізіологічних відмінностей, уже в пташиних зграях, тим більше у зграях ссавців, домінуюча особина формується протягом певного часу шляхом природної селекції з числа найбільш фізіологічно придатних для управління особин. Отже, перший висновок, який ми маємо запропонувати, полягає в тому, що функції соціального управління є біологічно притаманними людині як суспільній істоті. Тобто суспільне управління дійсно є однією з найдавніших професій. Крім того, сам феномен управлінських відносин стає суспільно значущою цінністю першого роду (абсолютною цінністю), оскільки він забезпечує біологічне виживання людства.

Обряд або культ, як і церемоніал первісного суспільства, – це, здебільшого, дороговказ або пролог до адміністративно-територіальної самоорганізації. Це є болючий, як завжди, процес зародження наукової думки про керівництво договірною територією, звичаєвим правом і спільною організацією. Звичайно, в ньому можна розшукати, якщо це ставиться за мету, завдання і принципи, здебільшого міфологічні, релігійні чи утопічні риси. Щось подібне трапляється і тепер, у прийдешньому і сучасному, в наші, так і хочеться за моральною згодою та науковою доказовістю, відповідальною також, не менше, вдатися до логічної іронії чи художньої метафори про “еволюційні, освічені, прогресивні чи регресивні стадії” керуючого та управлінського розвитку.

Отже, безумовно, і це не підлягає аж ніякому сумніву, слід визнати реальною дійсністю те, що вже за первісної доби зароджувалася, зміцнюючись і розвиваючись, наука про компетентне, професійне і спеціалізоване управління. Можна назвати первісні форми общинного управління міфологічними, примітивними чи релігійними, але, зрештою, визнати, що серед них були, є і залишаться дійсно управлінські вартості та цінності. Це настільки поширена концепція, що, як стверджує Е. Дюркгайм, усе вертиться докола риторичного питання: чи можуть наука і релігія примиритися між собою?! [2, с. 387-389 ].

Проте сучасні дослідники, розмірковуючи над проблемами цінностей, з різних причин замовчують той факт, що аксіологічні підходи до управління державою і суспільством були започатковані ще раніше. У Стародавньому Китаї цю насущну проблему досліджували Лаоцзи, Конфуцій, Моцзи та ін. Теоретичний матеріал подавався у вигляді теоретико-філософських повчань. Цінним у них можна визнати розмаїття поглядів на методи і форми управління: від заперечення освіти, тому що безграмотними керувати легше, до сприяння процесам злиденності та бідності, задля подвоєння багатств імперської держави. Таким чином, в основному робилася ставка на владну силу, а теорія і практика державного управління, що розроблялася правителями, жрицями та філософами, слугувала можновладцям, імператорам, намісникам, просто державним службовцям, якщо висловлюватися по-сучасному [3, с. 18-28].

Так, на рівні владної та філософської свідомості вже кристалізуються управлінські цінності. Практично і теоретично розшукується якнайбільш досконала форма державного правління (династична, коаліційна, тиранічна). Локальні цивілізації звертають увагу на те, що державне управління, розгалужуючись, вимагає належної компетенції керівників держави, відомств, міністрів, намісників і спеціалістів, яким доручається безпосередній нагляд за функціональною діяльністю. Вибір обмежений, складний і суперечливий. По-перше, це керівництво територіями; по-друге, контроль за господарськими справами; по-третє, регламентація податкових доходів. Держава і суспільство знаходяться в постійному протистоянні: то зближуючись, то конфліктуючи,

розходячись, як антиподні чи самостійні субстанції. Наукова думка або займається пошуками можливих компромісів, або виступає проти управлінських негараздів, що протиставляючись, загострюються.

Відбувається своєрідна гра владної моральності, державного самообману чи містифікованої уяви. Влада, яка очолює державу, спираючись на вчені пропозиції та рекомендації, все більше і частіше надає перевагу законодавчому управлінню. Завдання цієї форми правління – гармонізувати складні відносини між державою та суспільством. Мимоволі, наче в природному циклі, відроджуються, посилюючись, законодавчі пріоритети. Водночас, між іншим, Геракліт, Демокріт, Протагор, Сократ, Платон, Арістотель, вивчаючи методи правління (аристократія, демократія, олігархія, політія, тиранія) та розробляючи ідеальні форми держави, доходять закономірного висновку про те, що законодавче керівництво залишає за собою можливість ініціювання соціальних конфліктів і суспільних потрясінь. Таким чином, законодавче керівництво, що теоретично і практично набуло статус управлінської цінності колись і досі не втрачає, про що можуть констатувати і сучасні реалії, державний статус аксіологічної довершеності, беззаперечної, перш за все. Аксіологія державного управління, наскільки це доведено, завжди має знаходитись у безперервних дослідженнях, у пошуках.

Дійсно, природні і соціальні ресурси завжди є обмеженими. Інтереси та потреби, як свідчить історичний досвід, постійно зростають, збільшуючись і накопичуючись, немов снігова лавина, що сходить з гірських схилів. Ось чому вже в античну епоху стає цілком очевидним, що ідеал вибору досконалої форми державного правління може бути здійсненим без конкретного відбору, але спираючись на “власний глузд і розсуд” (Арістотель). Пошук досконалих форм державного управління стає ще більш ускладненим, тому що він супроводжується значними перепонами і труднощами, в тому числі світоглядними. З цього приводу досить відомі російські науковці (Л.М. Алісова, В.С. Баєв, Г.Ю. Семигін) цілком слушно зазначають, що науковий, практичний і теоретичний пошук ефективних форм державного ладу

та устрою спорадично ускладнюється, віддзеркалюючись, як історична хроніка, в дослідній і теоретичній свідомості наукової громадськості. Цей процес належить до специфіки епохального розвитку багатьох віків. Адже інтереси, потреби та цінності є різним чином пов'язаними з процесами управління, вибором методів, способів і форм розподілу товарів виробництва, тобто суспільних благ (наявних, що виробляються; майбутніх, на котрі ще тільки сподіваються). Тому проблема є перманентною. З цим явищем слід цілком порозумітися, але треба мати на увазі дослідну перспективу [1, с. 18-28].

Насправді в управлінських відносинах об'єкт і суб'єкт мають перемінні та рівнозначні сталості, тобто світоглядні константи. І це тому, що у процесі керівництва соціальними процесами вони є фізичними та юридичними особами, які постійно взаємодіють, контактують, стикуються. Унаслідок зазначеного стану речей, з одного боку, об'єкт є суб'єктом, а з іншого – цілком навпаки. Адже, маючи практичний інтерес до корпорації чи фірми, державний службовець розглядає ці структури як об'єкт чи предмет пізнання. У свою чергу, виробничий комплекс або підприємство, вступаючи в господарські переговори з банківською установою з метою отримання кредитної позички, розглядає можливого інвестора як договірного, конкурентного чи солідарного партнера (банк – об'єкт, філіал – суб'єкт). Теоретична модель і схема уявляється переважно такою, що найбільш наближена до теми даного дослідження (рисунок).

У розвиток попередніх міркувань зауважимо про таке. Теорія наукового пізнання державного управління та соціального регулювання погоджується з тим, що владна і політична система, яка заперечує попередні методи, способи та форми управління, прагне зміцнювати централізоване керівництво, щоб, маскуючи власні та фальсифікуючи чужі інтереси, потреби, цінності, принизити адміністративно-територіальні досягнення чи успіхи самоврядного порядку. На державному рівні ці процеси можуть забезпечуватися ідеологічними і політичними гаслами, а також супроводжуватися зовнішньо демократичними заходами, що ставлять за мету пропаганду доцільності

корінних реформ у сфері соціальної регуляції та регламентації соціальної дійсності (адміністративно-територіальна реформа) чи структурна перебудова діючого судочинства (рівнозначна відповідальність за скоєні злочини). Як реформи Петра I, так і сучасні модифікації владного керівництва, зокрема в державному управлінні, зосереджуються в основному на контролюванні, регуляції та регламентації соціальної поведінки суб'єктів виконавчої діяльності. І тому радянський період – це не теоретична чи світоглядна прірва, що різко поділяє минуле і сучасне у сфері державного управління. Внутрішній зв'язок між колишніми і теперішніми сутностями дієвого, пасивного чи формального керівництва все одно залишається, а відтак, як причина і наслідок, породжує наступні, взаємопов'язані між собою проблеми. За цих складних обставин, подій і ситуацій управлінська воля, досвід, знання, мотивація, орієнтація коливаються між схваленням новаторських викликів і схиленням на захист попередніх методів управління, звернених у минуле, до колишніх цінностей.

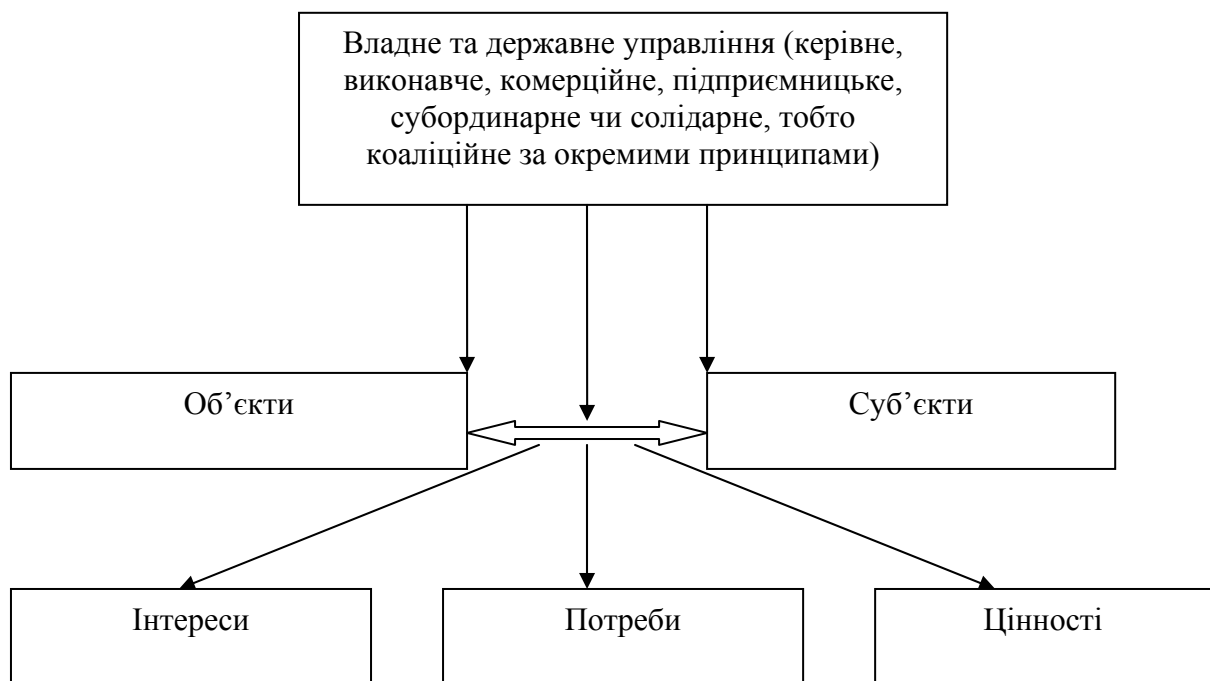


Рисунок. Схема управлінських відносин об'єкт-суб'єкт

З цих та інших причин теоретичного характеру є доцільним згадати про наукову проблему типології управлінських цінностей у державному керівництві соціальними процесами та явищами. До речі, типології (класифікації) ідеологічних і політичних цінностей у державному управлінні й досі не існує, хоча це є хибним варіантом економічного розвитку. Класифікація галузей, напрямів і сфер ідеологічного керівництва або замовчується, або маскується під демократичні гасла чи загальнолюдські цінності. Через це інтереси та потреби, з яких можна відстежити управлінську мораль, темперамент або характер, відсуваються на задній план дослідного пошуку. Але вони є провідними індикаторами державних і суспільних цінностей у теоретичному бутті соціального доквілля, в котрому зрощується ідеологічний потенціал і політичний світогляд.

Наявність світоглядних мотивацій, орієнтацій і цінностей у комунікативному доквіллі суб'єктів владного управління свідчить про існування в державі та суспільстві моральних, ідеологічних і політичних цінностей, безпосередньо чи опосередковано причетних до субординарного керівництва. І це відбувається тому, що класифікація провідних сфер державного управління та соціального регулювання, яка здійснюється сама по собі, в основному завдяки практичній діяльності, базується щонайменше на смислових типологіях різновидів праці та сутнісних поняттях про виробництво матеріальних благ. Тому слід віддати належне позитивному внеску російської наукової думки, зусиллями якої доводиться (і це є правильним), що в поняття “державне управління” слід вмещувати як загальні, так і конкретні смисли, аж до пізнавального усвідомлення політики соціальних реформ [4, с. 152-155].

Дослівно науковий термін “реформа”, що має латинські корені, означає інноваційні запровадження чи перетворення. Насправді смислове навантаження цього поняття виявляється дещо глибшим, змістовнішим і складнішим. Адже світова цивілізація ототожнює з соціальними реформами винятково корисні інновації та прогресивні очікування. Тому будь-яка, на наш погляд, владна реформа державного управління виправдовує себе лише і тільки тоді, коли



вона: а) актуальна; б) вивірена; в) логічна; г) наукова; д) модельована; е) обґрунтована; ж) прозора; з) системна; і) узгоджена.

Отже, в Україні треба формувати таку ситуацію, де мав би відбуватися двоєдиний процес формування і правової держави, і громадянського суспільства, де роль державного управління все більше підпорядковувалась б інтересам особистості, соціальним цінностям суспільства. А це означає:

– пріоритет гуманізму і цінності, що його конкретизують (безпека, добробут, гідність людини, її права і свободи, всебічний розвиток) по відношенню до соціально-політичних цінностей (демократії, колективізму, справедливості, суспільного прогресу);

– неминучі ціннісні протиріччя і необхідність їх свідомого регулювання з боку держави;

– виключення будь-якої дискримінації за національно-етнічними, політичними, релігійними, статеві-віковими ознаками;

– надійний законодавчий захист особистості та гідності громадянина, недоторканість його житла та майна, свобода вибору проживання, виїзду або в'їзду до країни, таємниця листування та телефонних розмов, свобода слова, преси та інформації;

– усебічний захист громадянських прав з боку судових органів і громадських організацій.

Усі ці заходи з необхідністю приведуть до формування такої системи державного управління, яка наочно доведе пріоритети соціально-ціннісних орієнтирів у розбудові української держави.

#### **Список використаних джерел**

1. Антология мировой политической мысли: В 5 т. – Т. 1: Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция / Нац. обществ. науч. фонд. Акад. полит. наук; Рук. проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1997. – С. 18-19.

2. Дюркгайм Е. Первісні форми релігійного життя: Тотемна система в Австралії / Пер. з франц. Г. Філіпчука та З. Борисик. – К.: Юніверс, 2002. – С. 387-389.

3. Історія вчень про державу і право: Хрестоматія для юридичних вузів і факультетів / За ред. проф., д-ра іст. наук Г.Г. Демиденка. – 2-е вид., доп. і змін. – Х.: Легас, 2002. – С. 18-28.

4. Социальные технологии: Толковый словарь / Отв. ред. В.Н. Иванов. – М.; Белгород: Луч; Центр социальных технологий, 1995. – С. 152-155.

***Kozakov V.M. Social Content and Value-Oriented Basis of Public Administration.***

The purpose of scientific research, which results stated in this article, consists in designating the basic theoretical and methodological approaches to the decision of a problem axiological contents in the system of the public administration, in particular: to outline and to classification the system of public values with the purpose of definition of the basic attributes, roles and places of political and public administration values in it; to differentiate concept “political” and “public administration” values, to characterize their connections and interdependence.

**Key words:** axiological contents, public values, public administration value, political value.

***Козаков В.М. Социальное содержание и ценностные основы государственного управления.***

Определены основные теоретико-методологические подходы к решению проблемы аксиологического содержания в системе государственного управления, в частности, типологизирована система общественных ценностей с целью определения основных признаков, роли и места политических и государственно-управленческих ценностей в ней, разграничены понятия “политические” и “государственно-управленческие” ценности, охарактеризована их связь и взаимозависимость.

**Ключевые слова:** аксиологическое содержание, общественные ценности, государственно-управленческие ценности, политические ценности.