

УДК 17.022.1 : 35.07

**О. І. СЕРНЯК**

## **РОЛЬ ЦІННОСТЕЙ У ФОРМУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО КАПІТАЛУ**

*Висвітлено сутність поняття “цінності”. Проаналізовано причини протиріч між адміністративними цінностями, з одного боку, загальнолюдськими та політичними цінностями – з іншого. Показано важливість застосування ціннісного підходу до управління державними інституціями. Обґрунтовано необхідність створення системи адміністративних цінностей у контексті формування адміністративного капіталу та запропоновано комплексні заходи з її ефективного впровадження.*

*Essence of concept of value is reflected. Reasons of contradictions between administrative values, from one side, common human and political values, from other side, are analyzed. Importance of public institutions V-management application is shown. Necessity of the administrative values system creation for the context of administrative capital forming is grounded and complex measures on its effective introduction are offered.*

Розвиток системи державного управління в Україні та її адаптація до вимог Європейського Союзу потребує ефективного використання всіх наявних адміністративних ресурсів та адміністративного потенціалу, а також цілеспрямованого формування адміністративного капіталу як джерела додаткової вартості. Так, якщо використання адміністративних ресурсів і потенціалу не вимагає та не спричиняє кардинальних змін у державноуправлінських відносинах, то формування адміністративного капіталу сприяє якісній трансформації не лише організаційних і функційних процесів, але і свідомості та поведінки державних службовців. Це пов'язано, насамперед, із необхідністю зміни тих, що існують, або продукування нових ціннісних орієнтацій у державному управлінні, а в деяких випадках – навіть створення усієї системи цінностей, що сприятиме якісному формуванню адміністративного капіталу.

Цінності є головною темою багатьох сучасних наукових досліджень. Роль цінностей у державно-управлінській діяльності вивчали такі зарубіжні вчені, як М. Вебер, Я. Чапутовіч та ін., і такі українські науковці, як М. Рудакевич, Ю. Сурмін, Т. Василевська, А. Ліпенцев та ін. Попри те, в Україні лише протягом останніх десяти років активно вивчають проблему впливу цінностей на державне управління; одержані практичні результати підтверджують вагомість морально-психологічних чинників управлінської діяльності як управлінських цінностей.

Важливість цінностей у процесі формування адміністративного капіталу полягає в тому, що після засвоєння вони свідомо чи несвідомо стають критерієм, який визначає діяльність державного службовця. Цінності також визначають цілі, що їх ставить перед собою власник адміністративного капіталу, та засоби їхнього досягнення. Система цінностей зберігає свій вплив усюди – від планування та розвитку організаційних структур до використання конкретних стилів керівництва й оцінювання діяльності інших людей. Тому врахування цінностей під час як

формування, так і використання адміністративного капіталу відіграватиме стрижневу роль у процесі реформування системи державного управління України.

Метою цієї статті є дослідження ролі цінностей у формуванні адміністративного капіталу, аналіз причин протиріч між адміністративними та іншими видами цінностей, а також розроблення комплексних заходів з активізації системи адміністративних цінностей в Україні.

Формування адміністративного капіталу – складний і тривалий процес, що вимагає мобілізації значних людських, інтелектуальних і фінансових ресурсів. Він передбачає зміщення акцентів у державному управлінні з бюрократії на адміністрування, тобто з формалізованого виконання розпоряджень керівників на креативне служіння інтересам суспільства.

З наукового погляду, формувати можна лише продуктивний, репродуктивний і формальний адміністративні капітали, оскільки вони повністю реалізують адміністративний потенціал і ресурси та створюють додаткову вартість. Натомість причиною появи деструктивного та неформального адміністративних капіталів дослідники називають свідоме нехтування державними службовцями складниками формування адміністративного капіталу. Одним з основних таких складників є цінності, які в сукупності з морально-етичними та суспільними принципами і правовими нормами не дозволяють використовувати адміністративний капітал у власних інтересах чи інтересах обмеженої групи осіб.

Поняття “цінності” зустрічається майже в усіх суспільних науках. Його використовують філософи, культурологи, соціологи, психологи, політологи, історики, правознавці та ін. Цінності – це форма суспільного буття, особливе суспільне відношення, завдяки якому потреби й інтереси людини переносяться на світ речей, предметів, духовних явищ, додаючи їм певних соціальних властивостей, не пов’язаних безпосередньо з їхнім утилітарним призначенням [9, с. 88]. У фаховому англо-українському словнику термінів і понять із державного управління під цінностями (англ. *values*) розуміють комплекс уподобань, відраз, поглядів, бажань, внутрішніх схильностей, раціональних та ірраціональних суджень, упереджень та асоціативних моделей, що визначають світогляд людини [1, с. 122]. За предметом відображення цінності поділяють на утилітарні, моральні, політичні, релігійні, естетичні, організаційно-управлінські та ін. Згідно з цією ж ознакою цінності державного управління та цінності державних службовців як носіїв цінностей державного управління доцільно називати адміністративними.

В Україні на законодавчому рівні адміністративні цінності не закріплено. Проте існують нормативні принципи державної служби та принципи служби в інституціях місцевого самоврядування, які частково можуть відображати адміністративні цінності. Серед них, зокрема, такі: пріоритет прав і свобод людини та громадянина, гуманізм, професіоналізм, верховенство права, патріотизм, соціальна справедливість, відданість справі, демократизм, чесність, відповідальність, контрольованість, відкритість, політична неупередженість, законність, рівний доступ громадян до служби.

У контексті діяльності окремої адміністративної інституції українські науковці виокремлюють індивідуально-особистісні та організаційні цінності. До першої групи цінностей належать свобода, справедливість, відповідальність, моральні

норми, компетентність, чесність та ін. Організаційні цінності – це принципи, закладені до місії та бачення організації, якими вона керується під час взаємодії з зовнішнім середовищем і в роботі зі службовцями [4, с. 489]. Стрижневими організаційними цінностями державних установ є повага до інших, надійність, гнучкість, ефективність, прозорість та ін.

Адміністративні цінності досить часто перебувають у протиріччі зі загальнолюдськими та політичними цінностями. Загальнолюдські цінності – це цінності, які не залежать від соціально-класових і національних інтересів, політичних симпатій і орієнтацій. До них відносять:

- людину, її здоров'я, честь, гідність, права та свободи, рівень життя;
- сім'ю як основний осередок суспільства;
- повагу до джерел національного розвитку (історії, культури, мови);
- розвиток інститутів демократії;
- здорове довкілля, його захист та ін. [5, с. 36].

Не вдаючись у полеміку з авторами цього переліку щодо його коректності та наукової обґрунтованості, додамо до розглянутих цінностей деякі європейські загальнолюдські цінності, а саме: солідарність, рівність, толерантність, вірув в людей, справедливість та ін.

Суперечність між загальнолюдськими й адміністративними цінностями зумовлена відмінністю їхнього походження. Так, основою загальнолюдських цінностей є гуманізм, християнська етика та суспільна мораль. Натомість адміністративні цінності ґрунтуються на бюрократичному характері державно-управлінської діяльності, основними засадами якого є встановлення чітких правил (законів, регламентів, абстрактних норм), підпорядкованість і підзвітність керівників, фаховість, службовий обов'язок і виробнича дисципліна [3, с. 158]. Це є ціннісні настанови бюрократичної етики, згідно з якими державні службовці – лише виконавці, що володіють основаними на ідеї раціональності правовими повноваженнями [2, с. 215].

Політичні цінності – ідеї, які відбивають стійку позитивну значущість для людини тих чи інших засад, що орієнтують її у світі політики [6, с. 483]. Найпоширенішими політичними цінностями є мир і злагода в суспільстві, чесна праця й добробут, соціальна справедливість, людська та національна гідність, права та свободи громадянина, соціальна та правова захищеність людини, демократична державність і національний патріотизм, громадянська відповідальність і законність [7, с. 385]. Причиною протиріч між політичними й адміністративними цінностями є те, що політичні цінності мають здебільшого загальний декларативний характер, тоді як адміністративні цінності конкретніші та стосуються щоденної діяльності державних службовців. Зауважимо, що протиріччя виникають також між адміністративними цінностями та цінностями окремих політичних партій, які мають легітимний вплив на сферу державного управління.

Конфлікти між деякими адміністративними цінностями, зокрема підзвітністю та продуктивністю, варто вирішувати за допомогою таких етичних цінностей, як чесність, правдивість і справедливість [1, с. 8]. Ці ж норми можна застосувати й до протиріч між адміністративними цінностями, з одного боку, та соціальними (свободою та рівністю) й особистими цінностями (успіхом і добробутом) – з іншого.

Важлива роль адміністративних цінностей у державно-управлінських процесах сприяла виникненню аксіологічного (ціннісного) підходу до управління, який у зарубіжній літературі одержав назву *V-management*. Його суть полягає в тому, що, маючи можливість реалізовувати свої цінності у трудовій діяльності, співробітник організації знаходить унікальні можливості оптимального використання наявних ресурсів і ситуацій [4, с. 490]. Недооцінка ціннісного підходу в управлінні організацією може спричинити зниження результативності її діяльності, а в контексті формування адміністративного капіталу – зловживання адміністративним ресурсом.

Польський науковець Я. Чапутовіч застосовує ціннісний підхід до вирішення питань боротьби з корупцією в державному управлінні й державного інвестування в соціальний капітал. Дослідник встановлює пряму залежність між корупцією в державних інституціях та етикою державних службовців. Зокрема, у країнах з низьким рівнем демократії та високою залежністю від політики недостатність цінностей будь-якого виду спрощує купівлю політичної лояльності, що дає певний імунітет і особисту користь [10]. Натомість запровадження адміністративних цінностей сприяє оновленню бюрократичної еліти, підвищує ефективність роботи державних інституцій, зміцнює довіру суспільства до них, створює й акумулює соціальний капітал, що є чинником суспільно-економічного розвитку.

В Україні реальними прикладами нехтування власниками адміністративного капіталу морально-етичними й адміністративними цінностями є ухиляння державних службовців від вирішення соціальних завдань, бюрократизм, високий рівень корупції, відсутність дієвих механізмів боротьби з нею та ін. Виходом з цієї ситуації може бути створення ціннісно орієнтованої системи державного управління, що покликана виробляти в державного службовця навички політичної коректності та дотримання норм корпоративної етики з урахуванням специфіки тристоронніх відносин між політиками, громадськістю та державними службовцями, а також об'єктивної потреби взаємодіяти з представниками різних груп інтересів.

У контексті формування адміністративного капіталу необхідно створити нову систему адміністративних цінностей, серед яких варто виокремлювати базові та професійні цінності. До базових цінностей державного управління доцільно відносити патріотизм, верховенство права, законність, відкритість, соціальну справедливість, стабільність, ефективність, прозорість, однакові можливості доступу до державної служби, пріоритет суспільних інтересів над особистими чи політичними інтересами та ін. Професійні цінності державних службовців – це об'єктивність, моральність, ініціативність, чесність, лояльність, відданість справі, правосвідомість, порядність, повага до колег і громадян, довіра й ін.

Система адміністративних цінностей має відповідати таким умовам:

1) вона повинна ґрунтуватися на фундаментальних загальнолюдських цінностях, об'єднувати напрацювання як законодавців, так і українських і зарубіжних науковців, враховувати позитивний світовий досвід і бути максимально наближеною до європейської системи адміністративних цінностей;

2) усі складні системи необхідно дібрати так, щоб ігнорування будь-якої групи цінностей чи окремих цінностей призводило до втрати системою своєї цілісності й ефективності.

В Україні для успішної реалізації системи адміністративних цінностей суспільству та державі варто спільно здійснити такі комплексні заходи:

1. Керівники державних інституцій усіх рівнів мають активніше застосовувати у своїй діяльності морально-етичні методи управління, які формують позитивний морально-психологічний клімат у державних інституціях, що, відповідно, сприяє вирішенню поставлених завдань і засвоєнню державними службовцями адміністративних цінностей.

2. Суспільство має рішуче використовувати механізм громадського контролю над діяльністю державних інституцій і окремих службовців, тобто висловлювати через незалежні засоби масової інформації та на мітингах, суспільних зібраннях, акціях протесту та невдоволення свою недовіру і незгоду з рішеннями та діями, що суперечать системі адміністративних цінностей. Для конкретних державних службовців, винних у порушенні морально-етичних норм, це може мати різні наслідки – від колективного осуду та догани до звільнення з обійманої посади.

3. Вищому політичному керівництву України та керівникам державних інституцій необхідно усвідомити запропоновану систему адміністративних цінностей і взяти її за основу демократичних реформ, усіх своїх рішень, дій і нормативно-правових актів. Найкращий спосіб змінити наявну систему цінностей – зробити це на власному прикладі. Щоб моральність повномасштабно увійшла у владні інституції та збагатила собою управлінські відносини, політичне керівництво держави має відкрито визнати роль етики в діяльності держави та проголосити основні адміністративні цінності, які є моральними критеріями організації державного управління та поведінки владних осіб [8, с. 189]. Причому ці цінності повинні бути закріплені у спеціальних нормативно-правових актах, що буде проявом належної політичної волі з цього важливого питання.

4. Запровадити якісну професійно-етичну освіту державних службовців, яка б не лише охоплювала спеціалізовані предмети з етики, але й повністю ґрунтувалася на системі адміністративних цінностей і виховувала в державних службовців повагу до них.

5. Ввести у практику державних інституцій для осіб, яких уперше призначають на державну службу, зобов'язання у присутності трудового колективу установи присягати на вірність адміністративним цінностям і неухильно дотримуватися їх не лише на роботі, але й у повсякденному житті.

6. Закріпити в законодавстві норму про те, що державними службовцями можуть бути лише особи з високими моральними якостями, які мають відповідну для виконання службових обов'язків професійно-етичну підготовку. Відбір у такому разі обов'язково передбачає конкурсну процедуру заміщення усіх посад.

7. З метою професійного становлення державного службовця запровадити професійну соціалізацію, серед механізмів якої варто розрізняти ті, що домінують на етапі вступу на державну службу – ідентифікація, наслідування, адаптація, і ті, що є визначальними у процесі практичної діяльності – фасилітація, індивідуалізація, самоконтроль [8, с. 191]. Введення професійної соціалізації стимулює виховну функцію керівника, вимагає від нього особистої відповідальності за етичну поведінку державного службовця та морально-психологічний клімат у колективі.

8. Розвивати інститути громадянського суспільства, які не лише є засобами зовнішнього контролю поведінки та рішень державних службовців і тиску на них, але і сприяють демократизації суспільства шляхом становлення взаємної довіри громадян і влади. Така довіра виникає внаслідок прозорості та відкритості функціонування державних інституцій і їхньої взаємодії з громадянами у вирішенні державних проблем.

9. Створити належні умови праці державних службовців, в яких, з погляду етики, забезпечується повага гідності, визнання значущості, атмосфера довіри, можливість свободи вибору та самореалізації, належно оцінюється ініціативність у підході до справи [8, с. 192]. Комплексна мотивація (мотивація служіння доповнена матеріальними, економічними та соціальними мотивами) спонукатиме державного службовця до задоволення суспільних інтересів і створення адміністративного капіталу.

10. Встановити адміністративно-правові, дисциплінарні та морально-психологічні механізми відповідальності за недотримання адміністративних цінностей, що забезпечить законність, професійність, відкритість, прозорість і підзвітність за результати морального вибору державного службовця. До таких механізмів можна віднести правові процедури впровадження цінностей у професійну діяльність службовців, способи та засоби систематичного контролю їхнього додержання і способи розв'язання моральних конфліктів.

Отже, впровадження системи адміністративних цінностей матиме позитивні наслідки як для формування адміністративного капіталу, так і для трансформації всієї системи державного управління в Україні. З цією метою варто вжити досить багато радикальних заходів, що, імовірно, враховуючи значну проблематичність зміни будь-якої системи цінностей, зустрінуть опір з боку державних службовців і керівників державних інституцій. Тому реалізація запропонованих заходів повинна відбуватися за підтримки найвищого керівництва держави та його консолідації довкола нової системи цінностей. Водночас громадські організації та суспільство зобов'язані колективно контролювати цей процес, щоб зменшити можливий опір змінам і в такий спосіб пришвидшити оновлення системи адміністративних цінностей.

З цього дослідження приходимо таких висновків:

– цінності відіграють важливу роль у процесі формування адміністративного капіталу;

– в Україні на законодавчому рівні закріплено принципи державної служби та принципи служби в інституціях місцевого самоврядування, які частково можуть відповідати адміністративним цінностям;

– адміністративні цінності часто перебувають у суперечності із загальнолюдськими та політичними цінностями, що зумовлено відмінністю їхнього походження та специфікою політичної й адміністративної діяльності;

– використання ціннісного підходу до управління державними інституціями дозволяє підвищити їхню ефективність, а в контексті формування адміністративного капіталу – знизити зловживання адміністративним ресурсом і збільшити суспільну користь;

– створення системи адміністративних цінностей, враховуючи такі її переваги, як структурованість, логічність, цілісність та ефективність, має покращити процес формування адміністративного капіталу. Щоб повністю використати потенціал

цінностей для продукування суспільної корисності, ця система повинна ґрунтуватися на загальнолюдських цінностях, враховувати наукові досягнення та відповідати європейським ціннісним стандартам;

– з метою впровадження системи адміністративних цінностей державі та суспільству необхідно активніше використовувати морально-етичні методи управління та громадський контроль діяльності державних інституцій і окремих службовців, покращити професійно-етичну освіту та професійну соціалізацію державних службовців, розвивати інститути громадянського суспільства, створити належні умови праці державних службовців і встановити адміністративно-правові, дисциплінарні та морально-психологічні механізми відповідальності за недотримання адміністративних цінностей.

Розробленню системи адміністративних цінностей у контексті формування адміністративного капіталу та трансформації системи державного управління в Україні й будуть присвячені подальші наукові дослідження.

#### Література:

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / [уклад. Г. Райт та ін. ; пер. В. Івашко]. — К. : Основи, 1996. — 127 с.
2. *Василевська Т.* Сучасні тенденції розвитку етики державного службовця в Україні / Т. Василевська // Зб. наук. пр. НАДУ / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна]. — К. : Вид-во НАДУ, 2006. — Вип. 2. — С. 16–27.
3. *Вебер М.* Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Макс Вебер ; пер. з нім., післямова і коментарі О. Погорілого. — К. : Основи, 1998. — 534 с.
4. *Ліпенцев А.* Організаційні цінності у структурі організаційної культури державної установи / А. В. Ліпенцев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол. : В. В. Корженко (голов. ред.) та ін.]. — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2006. — С. 484–493.
5. Методологія державного управління : словник-довідник / за ред. В. І. Лугового, В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К. : Вид-во НАДУ, 2004. — 196 с.
6. Політична наука : категорії, поняття і терміни : словник / [за ред. Б. Кухти]. — Львів : Кальварія, 2003. — 500 с.
7. Політологічний енциклопедичний словник : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / [упоряд. : В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін] ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна. — К. : Генеза, 1997. — 400 с.
8. *Рудакевич М.* Становлення етичної інфраструктури державної служби в умовах демократизації суспільства / М. Рудакевич // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [за заг. ред. А. М. Пойченка]. — Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2006. — Вип. 2 (26). — С. 188–194.
9. *Сурмін Ю. П.* Ціннісні процеси пострадянського суспільства: методологічний аспект / Ю. П. Сурмін // Зб. наук. пр. УАДУ / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. — К. : Вид-во УАДУ, 2003. — Вип. 1 : Сучасні проблеми державного управління. — С. 87–98.
10. *Чапуровіч Я.* Функціонування держави і суспільний капітал / Яцек Чапуровіч. — Режим доступу : <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/czaputowicz.htm>.