

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

## ЕТАЛОН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, ЩО ҐРУНТУЄТЬСЯ НА ЗАСАДАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНСЬКУ РЕАЛЬНІСТЬ

### STANDARD OF PUBLIC GOVERNANCE BASED ON THE PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF EUROPEAN EXPERIENCE INTO THE UKRAINIAN REALITY

*Розкрито еталонні основи публічного управління, що сформувалися на імплементації європейського досвіду в українську реальність.*

*Обґрунтовано актуальність вивчення публічних цінностей і процесів публічної оцінки, що обумовлено їхнім впливом на те, як сучасна держава, в межах безлічі зовнішніх і внутрішніх викликів, зможе організувати публічне управління, удосконалити керування і конкурентоспроможність своїх публічних інститутів. Утім, доведено, що в основі цих характеристик публічних інститутів держави лежить система публічних цінностей, з огляду на які держава в тісній взаємодії із громадянським суспільством здійснює практику публічного управління.*

*Зауважено, що публічні цінності містять інтерсуб'єктивні уявлення людей про державу, її інститути, процеси участі в публічному управлінні, а також про належну роль держави і суспільне благо тощо. Діяльність держави в публічному просторі сприяє зміцненню усталених і утворенню нових публічних цінностей, до того ж основу цього процесу становить робота насамперед публічних інститутів. З'ясовано, що з одного боку, в рамках дослідження публічних цінностей кожна цінність зазвичай розглядається як специфічний психологічний конструкт, що дає індивіду змогу наділяти свою поведінку тими чи іншими суб'єктивними атрибутами. За такого підходу особливого значення набувають кроскультурні дослідження структур індивідуальних переваг і процесів індивідуального пізнання. Причина, з якої поняття «цінність» розглядається в рамках психологічного підходу, полягає в тому, що в рамках свого суб'єктивно-раціонального обґрунтування одні дії індивіда можуть цінуватися більше, ніж інші; тобто люди можуть знайти ті чи інші обґрунтування або виправдання своїх дій більш важливими, корисними, ніж інші. Відтак певний тип суб'єктивно-раціонального обґрунтування може вважатися більш значущим, кориснішим і доцільнішим, аніж інший, і тому називатиметься цінністю.*

**Ключові слова:** цінності, людина, громадянин, держава, громадянське суспільство, публічне управління, суспільні відносини.

*The article is devoted to the research of the basic bases of public administration based on the implementation of the European experience in the Ukrainian reality. The relevance of the study of public values and processes of public evaluation, due to their impact on how the modern state, within many external and internal challenges, will be able to organize public administration, improve the manageability and competitiveness of its public institutions. However, it is proved that these characteristics of public institutions of the state are based on the system of public values, on the basis of which the state in close cooperation with civil society carries out the practice of public administration. Thus, public values include people's intersubjective perceptions of the state, its institutions, processes of participation in public administration, as well as the proper role of the state and the public good, and so on. The activities of the state in the public space contribute to the strengthening of established and the formation of new public values, in addition, the basis of this process is the work of public institutions in the first place. It has been found that, on the one hand, in the study of public values, each value is usually considered as a specific psychological construct that allows an individual to endow his behavior with certain subjective attributes. In this approach, cross-cultural studies of the structures of individual preferences and processes of individual cognition are of particular importance. The reason why the concept of "value" is considered in the framework of the psychological approach is that in the framework of its subjective rational justification, some actions of the individual may be valued more than others; that is, people may find certain justifications or justifications for their actions more important and useful than others. In this case, a certain type of subjective reasoning can be considered more important, useful and valuable than another, and therefore will be called a value.*

**Key words:** values, person, citizen, state, civil society, public administration, public relations.

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.18.24>

**Ганущин С.Н.**

к. наук з держ. упр.,  
доцент кафедри психології управління  
Львівського державного університету  
внутрішніх справ

**Постановка проблеми.** Публічні цінності здійснюють найбільший вплив на діяльність державних інститутів на первинному етапі, що передусє практичному виконанню тих чи інших дій, а публічна оцінка вже передбачає оцінку результатів діяльності уряду відповідно до нормативних показників, сформованих, зокрема, на основі публічних цінностей. В обох випадках

застосування поняття «цінність» передбачає розробку її переліків або шкали, де вкладалося б розуміння різними громадськими акторами понять «благо» і «зло», «цінне» і «нецінне» або навіть «оцінене» і «безцінне», а також методів і способів вимірювання ціннісного рівня свідомості цих акторів. Обидва підходи також вимагають узгодження різних критеріїв для визна-

чення цінності: публічні цінності досліджують насамперед на основі внутрішніх і когнітивних чинників, а публічна оцінка значною мірою залежить від зовнішніх і соціальних факторів, сприяє формуванню більш прагматичної та інструментальної основи для вивчення публічних цінностей, їх внеску в розвиток усього суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Для досягнення мети наукового пошуку ми простудіювали праці дослідників, які розглядали питання, що стосуються задекларованої проблематики. Посилання на їхні досягнення подані у тексті публікації. З огляду на це, **мета статті** полягає у дослідженні еталонних основ публічного управління, які ґрунтуються на імплементації європейського досвіду в українську реальність.

**Виклад основного матеріалу.** Сутність поняття «цінності» становлять ті суб'єктивно-раціональні дії, на яких індивід або будь-який інший публічний актор найбільше акцентує. З іншого боку, дослідження процесів публічної оцінки спрямоване на застосування поняття «цінність» у значенні «оцінювання», є спробою включення до його складу змісту понять «вартість», «корисність» або «публічна доброчинність». Поняття «цінність» за суттю є нормативним: чим вищий рівень цінності, тим більшим благом вона виступає; поняття «оцінка» є менш нормативним, оскільки охоплює процес порівняння результату діяльності в публічній сфері з якимсь нормативним показником, який узагальнено називають публічною цінністю.

Більшість концепцій, у межах яких вивчаються публічні цінності, апелюють до поняття публічної цінності, яке тлумачиться в рамках різних психологічних конструктів, а дослідження в цьому ключі присвячені впливу різних цінностей і ціннісних установок на прийняття рішень на індивідуальному рівні й індивідуальній дії. Аналіз публічних цінностей робить свій внесок у розвиток теорії публічного сектору через аналіз індивідів, які залучені до публічного сектору різного рівня, а також залежно від рівня своєї мотивації й особливостей психології. У зв'язку з цим дослідження публічних цінностей в науковій літературі постійно перетинаються з науковими пошуками на тему етосу державної служби.

Дослідження публічної оцінки зосереджені на аналізі публічної значущості діяльності державних інститутів і напрямів її підвищення, а також внеску цієї активності в суспільний добробут. І хоча такий аналіз може спиратися на ціннісне сприйняття функціонування держави з точки зору різних зацікавлених сторін, одиницею аналізу виступає саме зусилля або одиниця, якій, врешті, буде додана цінність.

Одним із наочних способів, за допомогою яких публічні цінності і публічна оцінка можуть бути об'єднані в одному теоретичному підході, є розробка моделі того, як публічні цінності окремих індивідів відображаються в їх публічних перевагах, і того, як публічні переваги індивідів переходять в агреговані публічні переваги, що впливають на прийняття і здійснення державними інститутами відповідних рішень. Відтак уможливується дослідження публічної оцінки роботи державних інститутів і закладання основи для більш ефективного публічного управління.

Приміром, у рамках Динамічної моделі публічної оцінки Е. Вайтсман [5], відомої своїми дослідженнями в сфері публічного управління та неурядових організацій, публічні цінності індивідів формуються на індивідуальному рівні когнітивної евристики і слугують основою для прийняття рішень. Окрім того, окреслені цінності, урешті, є джерелом і стимулом для будь-якого публічного рішення і дії індивіда, а також критерієм для оцінки результатів такої дії.

Публічні цінності індивіда можуть, з одного боку, проявлятися в публічних перевагах індивідів щодо тієї чи іншої проблеми або ситуації. Публічні переваги є ціннісними рішеннями про те, що людина підтримуватиме чи ні, і, таким чином, від яких дій (власних або зовнішнього актора) вона відчуватиме задоволення або незадоволення. Уподобання виступають результатами ціннісно-орієнтованого прийняття рішень. З іншого боку, публічні цінності індивіда мають властивість інтеграції в рамках агрегування публічних цінностей, які поділяють соціальні групи різного масштабу або державні інститути.

На наступному етапі формуються агреговані публічні переваги, які розуміють як процес перетворення окремих публічних переваг індивідів і агрегованих публічних цінностей в межах пізнавального і водночас загально-соціального процесу. Подібне агрегування, яке відбувається поза рамками державних інститутів, створює можливість для соціального навчання, адаптації і розвитку різних груп населення. Іншими словами, групове прийняття рішень відрізняється від індивідуального прийняття рішень (скажімо, під час виборів), і це може впливати як на процес, так і на кінцевий результат перетворення публічних цінностей в публічні переваги.

Агреговані публічні переваги виражаються через публічні інститути, які перетворюють їх у те чи інше публічне рішення або дію в публічному просторі. Способи, за допомогою яких це відбувається, залежать від характеру публічного інституту, ступеня його формалізації

тощо. Ефективність вираження агрегованих публічних переваг залежить від якості і легітимності публічних інститутів, верховенства права, рівня публічної довіри і публічної участі. Своєю чергою, публічні рішення і дії, прийняті публічними інститутами, є формальним і короткостроковим вираженням агрегованих публічних переваг, та приймаються і здійснюються здебільшого в рамках адміністративних можливостей державних інститутів, а також впливових громадських акторів – політичних партій, громадських палат, громадських рад при міністерствах тощо. Досягнуті при цьому результати сприйматимуться й оцінюватимуться відповідно до індивідуальних і агрегованих публічних цінностей. Коли формальний механізм агрегування сприймається як легітимний, індивіди більш схильні приймати результати і дотримуватися тих норм, які були розроблені в межах прийнятих публічних рішень. Після завершення імплементації прийнятих публічними інститутами рішень у рамках динамічної моделі публічної оцінки починають працювати «точки виходу», в яких відбувається об'єктивна оцінка досягнутих результатів учасників публічної сфери. Кінцевий результат може не цілком відповідати індивідуальним і груповим уявленням, оскільки процес реалізації публічних рішень залежить від особливостей адміністративних інститутів і властивих їм механізмів, непередбачених флуктуацій і зовнішніх ефектів. Окрім того, публічні рішення організаційно і технічно не можуть відображати всієї сукупності індивідуальних переваг.

Передусім слід зазначити, що співпраця ЄС із країнами-учасницями Східного партнерства спрямована на стимулювання політичних і соціально-економічних реформ, що пов'язано зі зміцненням демократії. Східне партнерство, як підкреслює Європейський Союз, засноване на прихильності до принципів міжнародного права і фундаментальних цінностях (зокрема тих, які закріплені в конвенціях ради Європи), охоплюючи такі, як: демократія і верховенство закону; повага прав людини і основних свобод; вільна ринкова економіка зі стійким розвитком. Окрім політичного діалогу та обміну досвідом, ЄС надає фінансову підтримку реформ у ключових секторах – правосуддя і права людини, розвиток сільських районів, розвиток приватного сектору і створення робочих місць, боротьба з корупцією та низці інших. Урешті, Європейський Союз підтримує програми, які забезпечують контакти між людьми різних країн, наприклад, у формі студентської мобільності та мереж для громадянського суспільства, бізнес-спільноти та представників місцевих органів управління.

Програма «Східне партнерство» реалізується одночасно в двох форматах: двосторонні відносини та багатосторонні відносини. Формат двосторонніх відносин створений для зближення відносин між ЄС і кожною з країн-партнерів і охоплює різні напрями діяльності. Приміром, модернізацію договірних відносин у напрямі угод про асоціацію; перспективи переговорів про поглиблену і всеохоплюючу зону вільної торгівлі, прогресивної лібералізації візового режиму в умовах безпечного середовища; тісніше співробітництво з метою підвищення енергетичної безпеки партнерів і ЄС. Програма передбачає також підтримку з боку ЄС економічної і соціальної політики, спрямованої на скорочення відмінностей всередині кожної з країн-партнерів і між країнами. В цілях підвищення потенціалу кожного з партнерів щодо проведення необхідних реформ сьогодні розробляють комплексні програми інституційного розвитку.

Загалом Європейський Союз підтримує зв'язок із країнами-партнерами з асоціаціями місцевих органів влади, які розглядаються як «зонтичні організації», засновані на членстві і представництві на субнаціональному, національному, субрегіональному, континентальному і міжнародному рівнях. Такі організації можуть діяти як у країні реєстрації, так і за її межами. Асоціація місцевих органів влади може складатися з представницького органу, обраного її членами, і постійного секретаріату. Основні функції таких організацій охоплюють лобювання спільних інтересів, узагальнення досвіду координації зусиль громад, поширення та обмін інформацією між членами асоціації, просування місцевих планів розвитку.

Програма NSA-LA на 2011–13 рр., приміром, була орієнтована на досягнення трьох цілей: сприяти створенню умов у країнах-партнерах, які сприятимуть недержавним акторам за участю місцевих органів влади вести боротьбу з бідністю в рамках стратегії сталого розвитку (ціль 1); підвищення рівня інформованості в питаннях розвитку і надання освіти з питань розвитку в ЄС і країнах, які приєдналися (ціль 2); зміцнення координації недержавних акторів і місцевої влади наявних мереж в ЄС і країн, що приєдналися, і поліпшення зв'язку між цими мережами (ціль 3) [6].

Розвиток співпраці Євросоюзу з суб'єктами публічного управління та громадянським суспільством колишніх республік СРСР розвивається в рамках низки програм, зокрема в рамках програми Східного партнерства (СП), що є політичною ініціативою, викладеною на Празькому саміті в травні 2009 р. і спрямованою на зближення ЄС з шістьма краї-

нами: Вірменією, Азербайджаном, Білоруссю, Грузією, Республікою Молдова та Україною. Ця ініціатива є східним виміром європейської політики сусідства (ЄПС) [1].

Програма «Східне партнерство» була заснована з метою політичного і економічного зближення ЄС із зазначеними країнами. Вона спрямована на підготовку підґрунтя для укладення нових договорів про асоціацію, включаючи поглиблені і всеосяжні зони вільної торгівлі, і поступову інтеграцію цих країн до структур ЄС. Привабливим моментом в цій програмі стала обіцянка поступової лібералізації візового режиму.

Із початку реалізації програма Східного партнерства відзначалася неабияким розширенням взаємодії ЄС і громадянського суспільства. З моменту запуску СП фінансова підтримка громадянського суспільства в регіоні з боку ЄС збільшилася більш ніж удвічі і досягла майже 63 млн. євро за 2010-2013 роки для шести країн, які в ній беруть участь [1].

Форум громадянського суспільства Східного партнерства та його члени беруть участь у широкому спектрі проектів. Сьогодні Форум бере участь у трьох великих проектах: збільшення потенціалу національних платформ Форуму громадянського суспільства Східного партнерства [3]; проект щодо конфлікту інтересів у рамках підгрупи РГ 1 «Боротьби з корупцією» [4]; збільшення потенціалу недержавних діячів для просування реформ і підвищення державної звітності (проект здійснюється Фондом Конрада Аденауера) [2].

У руслі реалізації планів Східного партнерства Європейського Союзу діє також Рада Європи. Так, 21 січня 2015 Комітет міністрів Ради Європи схвалив план дій для України на період 2015-2017 рр. План дій є спільною ініціативою Ради Європи і української влади. Його метою є підтримка України «у виконанні її статутних і конкретних зобов'язань як країни-учасниці Союзу Європи».

За допомогою цього плану дій Рада Європи надаватиме сприяння Україні у здійсненні реформ у сфері прав людини, верховенства права і демократії, що, на думку учасників, має принести користь державним установам, громадянському суспільству та суспільству загалом.

План дій передбачає, насамперед, реформи в таких сферах, як юстиція, демократичне управління, боротьба з економічними злочинами і захист прав людини. У плані передбачається також забезпечення підзвітності органів влади, рівність і відсутність дискримінації, участь громадян у громадських процесах в Україні.

Таким чином, формат багатосторонніх відносин надає нову основу для співробітництва

та обміну досвідом. Чотири тематичні платформи Східного партнерства під головуванням Європейської комісії забезпечують проведення цілеспрямованих сесій і слугують для проведення відкритих і вільних дискусій, а саме: 1. Демократія, належне врядування та стабільність. 2. Економічна інтеграція та зближення з політикою ЄС. 3. Навколишнє середовище, зміна клімату і енергетична безпека. 4. Контакти між людьми.

**Висновки.** Підсумовуючи, необхідно зазначити, що на основі первинного об'єктивного аналізу досягнутих результатів індивіди і групи здійснюють вторинний аналіз відповідності результатів до наявних у їх розпорядженні публічних цінностей. На підставі цього відбувається публічна оцінка, тобто визначення цінності докладених публічними інститутами зусиль із досягнення загальних цілей. Таким чином, публічна оцінка може призводити до подальшого розвитку і формування нових публічних цінностей у індивідів і груп, підтверджуючи їх затребуваність або незатребуваність, досяжність або недосяжність у практиці публічних інститутів. Утім, слід зазначити, що подальші дослідження публічних цінностей та оцінки дадуть змогу зміцнити теоретичну основу публічного управління в рамках парадигми нового публічного менеджменту, інтегруючи в своєму предметі більш широкий контекст, в якому індивіди і їх групи дедалі більше залучаються до процесу прийняття публічних рішень; виявити композицію і конфігурацію внутрішнього і зовнішнього середовищ публічного управління; залежно від контексту тієї чи іншої країни, позначити співвідношення публічних цінностей та оцінки, окресливши їхні роль і значення в процесах формування нових цінностей державного управління.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Східне партнерство. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/shidne-partnerstvo>
2. Увеличение потенциала негосударственных деятелей в целях продвижения реформ и повышения государственной подотчетности. URL: <http://archive.eap-csf.eu/ru/about-csf-eap/projects/strengthening-non-state-actors/index.html>
3. Укрепление потенциала национальных платформ Восточного партнерства. Форума гражданского общества. URL: [https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Publication\\_EaP-CSF\\_ru-min.pdf](https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Publication_EaP-CSF_ru-min.pdf)
4. Форум громадянського суспільства Східного партнерства. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/Recommendations.pdf>
5. Witesman E. From Public Values to Public Value and Back Again. URL: <https://cord.asu.edu/sites/default/files/wp-content/uploads/2015/02/2015123001-Public-value-to-public-values-and-back-for-PVC1.pdf>
6. Thematic programme NSA-LA. URL: <https://ec.europa.eu/europeaid/node/957>