

УДК 351:316.7

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2026.2/02>**Олещенко В. Ю.**<https://orcid.org/0000-0002-1490-8875>

Київський столичний університет імені Бориса Грінченка

Марухленко О. В.<https://orcid.org/0000-0001-8050-6615>

Київський столичний університет імені Бориса Грінченка

КУЛЬТУРНА ДЕТЕРМІНАЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті здійснено комплексне теоретичне обґрунтування та аналіз впливу культурних традицій, цінностей та норм на архітектуру сучасних систем публічного управління. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю пошуку дієвих механізмів модернізації державної служби в умовах глобалізації та соціокультурної диверсифікації суспільства. Автори наголошують, що універсальні моделі реформування часто виявляються малоефективними без їх адаптації до культурного ландшафту конкретної нації.

У межах дослідження проаналізовано ключові концепції політичної культури (Г. Алмонда, С. Верби, Р. Патнема, Р. Інглхарта) та їх роль у поясненні стабільності демократичних інститутів. Виокремлено та деталізовано основні аспекти інституційного функціонування публічного управління, що зазнають безпосереднього впливу культури: легітимність влади, політична соціалізація та трансформаційна спроможність системи. На прикладі Скандинавських країн, Швейцарії та Китаю продемонстровано, як історично сформовані цінності (прозорість, автономія чи ієрархічність) визначають ефективність управлінських практик. Особливу увагу приділено кейсу Ісламської Республіки Іран як прикладу інституційного відторгнення реформ, що суперечать національній ідентичності.

Особливий акцент зроблено на трансформації публічного управління в Україні. Розглянуто перехід від патерналістських радянських установок до учасницької культури, що підкріплюється досвідом Революції Гідності та сучасними євроінтеграційними прагненнями. Запропоновано авторську модель культурної детермінації публічного управління, яка ілюструє ієрархічний зв'язок між історичними традиціями, національною ідентичністю та ідеологічними установками суспільства. Зроблено висновок, що врахування культурного коду є стратегічною умовою забезпечення інституційної стійкості та легітимності влади в умовах кризових трансформацій.

Ключові слова: публічне управління, культурні традиції, політична культура, легітимність влади, інституційне функціонування, соціальна рівність, трансформація управління, національна ідентичність, соціальний капітал.

Постановка проблеми. Аналізуючи сучасні наукові дослідження фахівців у галузі публічного управління, дедалі частіше зустрічаються думки про суттєвий вплив та зв'язок культури і системи публічного управління [10, 3]. Культурні аспекти нації (або регіону) відіграють ключову роль у формуванні та функціонуванні системи публічного управління, мають безпосереднє відображення на її специфіку та розвиток. Крізь призму культурної різноманітності держав, можна спостерігати різноманітність форм організації публічного управ-

ління. Сучасні управлінські практики, включаючи принципи та моделі поведінки державних службовців, а також, з іншої сторони, громадяни та їх очікування від держави, суттєво відрізняються через культурні особливості, цінності та, історично сформовані, традиції і досвід. Так, наприклад, публічне управління у Скандинавських країнах (Норвегія, Фінляндія, Данія, Швеція), яке визнано одним з кращих практик ефективного управління [1], характеризується високим рівнем прозорості процесів ухвалення урядових і управ-



лінських рішень, підзвітності та довіри громадян [4]. Такому результату передують історично сформована соціальна рівність та активна громадська участь (політико-соціальний устрій вікінгів VII-VIII століття, організація Шведського парламенту (Риксдаг) у 1617 році, серед членів яких були селяни). На противагу Скандинавській системі публічного управління, Азійська система (Китай) характеризується ієрархічністю та обмеженою участю громадян, що обумовлюється історичною прихильністю та сповіданням філософії конфуціанства, яке наголошує на важливості дисципліни та ієрархії у державі, ролі особистості мудрого правителя [13].

Зазначені відмінності підкреслюють, що універсальні моделі реформування часто виявляються малоефективними, якщо вони не адаптовані до соціокультурного ландшафту конкретного суспільства. Для країн із високим рівнем культурного різноманіття, до яких належить і Україна, критично важливим стає врахування інтересів різних соціальних та етнічних груп для забезпечення інклюзивності управлінських процесів. Проте у вітчизняній науковій думці питання відповідності впроваджуваних інструментів публічного управління традиційним ціннісним установкам населення залишається розкритим фрагментарно.

Відтак, виникає гостра необхідність наукового обґрунтування того, як саме культура детермінує легітимність влади та рівень громадянської участі. Дослідження сучасного стану та тенденцій розвитку публічного управління крізь призму культурних факторів дозволить не лише глибше зрозуміти природу інституційних трансформацій, а й сформулювати дієві механізми модернізації державної служби, які б базувалися на національній ідентичності та водночас відповідали глобальним демократичним стандартам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємозв'язку культури та публічного управління досліджувалося багатьма вченими та експертами у сфері соціальних наук, політології та державного управління. Основні підходи до аналізу цього феномена можна розділити на три групи: концепції політичної культури, інституційні теорії та порівняльні дослідження впливу культурних чинників на ефективність управління. Дослідженням політичної культури присвячені роботи Г. Алмонда і С. Верба, Р. Патнема, Р. Інглхарт, С. Гантінгтон, Г. Енштайн, Ф. Фукуяма. Серед українських вчених, які присвятили свої роботи дослідженню зв'язку політичної культури

та публічного управління є В. Бебик, І. Кресіна, Н. Власюк, О. Розумний, О. Балакірева, О. Гарань. Праці з державного управління (E. Schröter, M. Painter, B. Peters) визначають вплив історичних подій та факторів на функціонування та створення інституцій та організацій, правил та уявлень, що впливають на сприйняття і функціонування механізмів публічного управління.

Постановка завдання. Мета статті полягає у теоретичному обґрунтуванні та аналізі впливу культури (сукупності традицій, цінностей та норм) на архітектуру систем публічного управління, а також у визначенні ключових аспектів інституційного функціонування управлінських моделей, що детермінуються соціокультурним різноманіттям та суспільними трансформаціями.

Виклад основних результатів дослідження. Наукові дослідження у сфері державного управління вказують на те, що історичні події минулого мають значний вплив на формування сучасної системи публічного управління та особливості її функціонування, створення системи правових норм та установлення правил поведінки соціуму. Ці фактори впливають на особливості механізмів публічного управління та відносини суспільства і держави [11]. На початку 20-го століття були перші спроби пов'язати та пояснити наслідки державного устрою за допомогою культурних змін [8]. Дж. Алмонд та С. Верба у своїй праці «Громадянська культура: політичні настрої та демократія у п'яти країнах» (1963) досліджували вплив неполітичних та культурних інституцій, соціального середовища (школа, робота) на формування політичної культури. Дослідниками зроблені висновки, що громадянська культура є змішаною політичною культурою, яка поєднує сучасні та традиційні риси, включаючи активну участь і підтримку або дистанціювання від інститутів громадянського суспільства. У контексті нашого дослідження, цікавим є класифікація дослідників типів політичної культури, яку вони поділяють на: парафіяльну культуру (яка характерна для традиційних суспільств, де громадяни мають обмежені знання про політичну систему і не очікують змін), підданську культуру (в якій громадяни обізнані про політичну систему, але мають пасивне ставлення до неї, не беруть активної участі у політичних процесах) та учасницьку культуру (в якій громадяни активно залучені до політичного життя, впливають на прийняття рішень і вважають себе частиною політичної системи) [2]. Дане дослідження є важливим підтвердженням того, що різні культурні особливості мають вагомий вплив на формування

різних систем державного управління: від специфіки формування політичних інституцій, інструментів реалізації державної політики до досягнення кінцевої мети – сприйняття та дотримання суспільством. Підтвердженням цього є цитата із зазначеної роботи: «Коли ми говоримо про політичну культуру суспільства, ми маємо на увазі політичну систему як інтерналізовану у знаннях, почуттях і оцінках її населення» [2].

Р. Інглхарт зазначав, що культура є незалежною змінною, що має вплив на політичні зміни крізь призму історичної ієрархії цінностей [7]. Його теорія змін цінностей базується на двох гіпотезах: гіпотеза дефіциту та гіпотеза соціалізації. Відповідно до гіпотези дефіциту, люди надають пріоритет тим потребам, у яких вони відчують нестачу, тобто, при відсутності відчуття захищеності (економічної, матеріальної, фізичної), людина надає перевагу матеріальним (матеріалістичним) цінностям, якщо людина перебуває в умовах економічної стабільності (матеріальної стабільності), людина прагне до досягнення духовних цінностей. Гіпотеза соціалізації, стверджує, що цінності формуються під впливом умов, пережитих у формативні роки індивіда, таким чином, покоління, яке зростало у період процвітання має потребу в інших цінностях – приналежності, повазі, інтелектуальному розвитку та самовираженню, за Р. Інглхартом, у «постматеріалістичних цінностях» [7]. Відповідно до цих гіпотез, можна спостерігати зміну ієрархій цінностей поколінь, що відображається на концепції публічного управління кожного наступного покоління. Покоління, яке жило у період нестабільності та тривалих змін, будувало стабільно-стійку систему державної політики, вкладаючи основну мету – створити матеріально-стабільне суспільство. Наступне покоління, яке мало можливість зростати у матеріальних благах, прихильне до постматеріалістичних цінностей і, відповідно, буде будувати концепцію державної політики на них. «Гіпотеза дефіциту передбачає, що тривалі періоди високого процвітання сприятимуть поширенню постматеріалістичних цінностей, а тривалий економічний спад матиме протилежний ефект» [7].

Видатний політолог і дослідник взаємозв'язку політичної культури і політичних систем Гаррі Екштайн акцентував увагу на тому, що політична стабільність безпосередньо залежить від відповідності політичних інститутів домінуючим культурним установкам суспільства [6]. Наявність протилежностей у поглядах може призвести до

політичних криз, конфліктів як у суспільстві, так і між суспільством і державою, що призведе до дисбалансу всієї держави. Зрозуміло, що єдність у культурних цінностях та поглядах не є панацеєю і не є тим ідеальним інструментом побудови сталого та ефективного механізму публічного управління. Проте, раціональність ідеї має свою вагу та може слугувати правильним орієнтиром у побудові системи публічного управління з акцентом на сформовані у суспільстві цінності. Так, наприклад, якщо у суспільстві домінують такі демократичні цінності, як залученість громадян, свобода думки та вибору, відкритість та прозорість прийняття рішень тощо, у такому суспільстві демократичні політичні інститути будуть стабільними. Проте, якщо такому суспільству будуть нав'язувати авторитарні політичні інститути, це призведе до нестабільності, незадоволення та протестів. У той же час, для суспільства з патерналістською системою поглядів та такого, що ще не ввібрало розуміння демократичних цінностей, наявність демократичних політичних інститутів, навпаки, призведе до розладу і безладдя, невдоволення владою.

Підсумовуючи вищевикладене, можна визначити основні аспекти інституційного функціонування, на які безпосередньо має вплив культура (культурні цінності та культурні традиції):

1. Легітимність влади та публічного управління. Тобто, визнання та підтримка владних рішень і політичних інституцій громадянами, що забезпечує їхню стабільність та ефективне функціонування. Якщо утворена політична система відповідає домінуючим у суспільстві культурним цінностям, вона буде сприйматися легітимною та стабільною. Таким прикладом можна навести політичну систему Швейцарії, яка має історичну традицію демократії, тому сучасні громадяни активно приймають участь в управлінських процесах через інструменти прямої демократії [9]. Федералізм Швейцарії відображено у сучасній децентралізованій системі влади, що також є глибокою ціннісною установкою її населення до автономії. Політична система побудована на демократичних принципах з урахування традиційних соціокультурних орієнтирів, тому Швейцарія є однією з розвинутих держав із стабільною політичною системою, високим рівнем довіри громадян до влади (зокрема, через забезпечені інструменти прямої демократії та їх сприйняття у суспільстві). Інший приклад – Ісламська Республіка Іран. Спроба у 60-70х роках впровадити прозахідну ідеологію та модернізацію шахом

Мохаммедом Реза Пахлаві завершилась протестами та революцією. Прозахідні реформи шаха сприймалися у суспільстві як загроза національній ідентичності та суперечили ісламським традиціям, які були домінуючими культурними установками суспільства. Це є приклад теорії, коли між політичною владою та культурними установками суспільства існують розбіжності, що призводить до нестабільності та кризи, які ведуть до політичних змін [12]. Щодо України, таким прикладом можна навести Революцію Гідності, яка стала результатом розбіжностей політичного режиму В. Януковича та демократичних і європейських цінностей та поглядів громадян України.

2. Політична соціалізація. Культура впливає на формування політичної свідомості громадян та відображається в активній або пасивній участі громадян у політичних процесах (вибори, дотримання принципів законності), рівня довіри до державних інституцій і схильність до протестів. У демократичних культурах громадяни більш схильні до участі у політичних процесах, які є відкриті та прозорі, завдяки цьому досягається високий рівень довіри до влади, процеси публічного управління є стійкими і спроможними до розвитку [5]. У країнах з авторитарними режимом, культура участі є досить низькою, оскільки обмеженість участі громадян призводить до зниження їх інтересу та мотивації до такої. І це не є короточасним явищем, оскільки, зазвичай, авторитарний режим є історично тривалим процесом, наступні покоління сприймають авторитарію як нормальне, життєздатне явище.

3. Трансформаційні процеси. Культура є фактором впливу на всі соціальні процеси, але також є і об'єктом, який піддається змінам. Глобалізація, розвиток освіти, технологічний та інформаційний прогрес – все це призводить до трансформаційних процесів культури у суспільстві. Так, після тривалого узурпаційного перебування України під радянським союзом, навіть певний час після здобуття незалежності, культура громадян була сформована з патерналістськими поглядами – сильна держава, на яку покладено обов'язок забезпечення (соціальне та економічне) та захисту своїх громадян, безучасність яких пояснюється їх правовим нігілізмом та атрофією до активної громадянської участі. Поступово, ці погляди почали змінюватися, участь громадян посилюватися, а рівень їх політичної та правової культури зростати. Трансформація публічного управління в Україні характеризується боліс-

ним, але невідворотним переходом від пострадянського патерналізму до учасницької моделі. Якщо радянська спадщина формувала очікування «держави-опікуна», то події Революції Гідності стали точкою соціокультурного зламу, продемонструвавши готовність суспільства брати на себе відповідальність за вектор державного розвитку. Сучасні євроінтеграційні прагнення України виступають не лише зовнішньополітичним орієнтиром, а й потужним стимулом для внутрішньої культурної еволюції. Впровадження інструментів електронної демократії, децентралізація та розвиток місцевого самоврядування створюють інституційні умови, у яких пасивний «підданий громадянин своєї держави» перетворюється на активного учасника управлінських процесів. Таким чином, сучасна архітектура публічного управління в Україні поступово адаптується до нових ціннісних запитів суспільства, де легітимність влади прямо залежить від її відкритості до діалогу та здатності забезпечити реальну інклюзивність у прийнятті рішень.

Вищезазначений взаємозв'язок можна відобразити за допомогою такої схеми (рис. 1):

Запропонована модель (рис. 1) наочно демонструє механізм соціокультурної детермінації системи публічного управління. В основі цієї ієрархічної структури лежать історично сформовані культурні традиції, які виступають базисом для формування національної ідентичності. На наступному рівні національна ідентичність, як усвідомлена приналежність до спільноти, безпосередньо впливає на два взаємопов'язані вектори: індивідуальну поведінку та мотивацію громадян, а також на формування колективної ідеології суспільства. Ці поведінкові та ідеологічні установки, у свою чергу, формують соціокультурний кон-

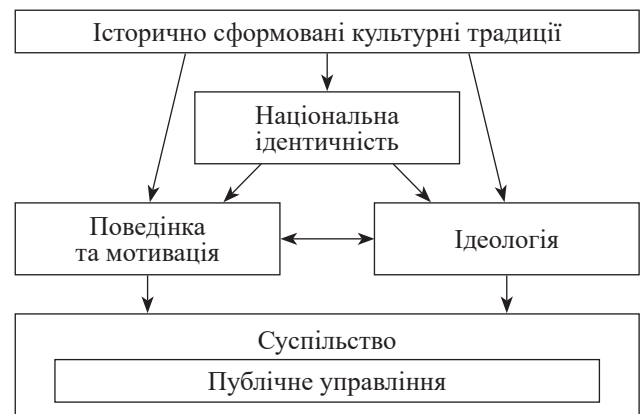


Рис. 1. Модель соціокультурної детермінації системи публічного управління.

Джерело: складено авторами

текст, у якому функціонує суспільство. Ключовим висновком даної схеми є те, що публічне управління є не ізольованим інститутом, а частиною суспільної системи, повністю зануреною у цей культурний контекст. Відтак, ефективність управління визначається не лише адміністративними інструментами, а рівнем їх відповідності всьому комплексу історичних, ідентичнісних та ціннісних факторів, що діють у державі. Ігнорування цієї залежності при проведенні реформ призводить до інституційного відторгнення та втрати легітимності влади.

Важливо підкреслити, що представлена модель (рис. 1) пояснює не лише статику системи, а й причини можливих інституційних збоїв. Коли управлінські інновації (наприклад, запозичені західні моделі) намагаються впровадити без урахування існуючого соціокультурного контексту, виникає розрив між формальними правилами та реальною поведінкою громадян. У такому разі ідеологія суспільства та індивідуальна мотивація стають бар'єрами, а не ресурсами розвитку.

Для української практики це означає, що успіх децентралізації чи антикорупційної реформи залежить не лише від якості прийнятих законів, а від того, наскільки вони резонують із національною ідентичністю та чи здатні вони поступово трансформувати патерналістські очікування у цінності активної участі. Таким чином, запропонована ієрархічна структура стає аналітичним інструментом для прогнозування ризиків та оцінки життєздатності майбутніх державних стратегій.

Практичне значення запропонованої моделі (рис. 1) полягає у її використанні як діагностичного інструмента при розробці державних стратегій. Зокрема, вона дозволяє здійснити соціо-

культурний «фільтр» майбутніх реформ за трьома критичними параметрами:

1. Прогноз легітимності. Оцінка того, чи не вступають заплановані зміни у конфлікт із базовими традиціями та національною ідентичністю (наприклад, чи сприйме патерналістське суспільство різку лібералізацію соціальних послуг).

2. Аналіз мотиваційного ресурсу. Визначення того, чи володіють громадяни відповідними поведінковими установками для підтримки реформи (наприклад, готовність до самоорганізації в межах децентралізації).

3. Ідеологічна відповідність. Перевірка, чи відповідає мета реформи колективним уявленням суспільства про справедливість та ефективність.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, можна констатувати, що культура є фундаментальною незалежною змінною, яка визначає не лише форму, а й життєздатність інститутів публічного управління. Доведено, що стабільність політичної системи безпосередньо залежить від рівня відповідності між державними інститутами та домінуючими в суспільстві цінностями. Аналіз світового досвіду – від прозорої скандинавської моделі до ієрархічної азійської – підтверджує, що ігнорування культурного коду при реформуванні призводить до інституційного відторгнення та втрати легітимності влади. Для України, в умовах її високої етнокультурної різноманітності та подолання пострадянських патерналістських установок, ключовим вектором розвитку є перехід до учасницької культури. Це вимагає впровадження інклюзивних інструментів управління, які враховують інтереси різних соціальних груп, що є запорукою стійкості держави в умовах сучасних кризових трансформацій.

Список літератури:

1. Чальцева О. М., Швець К. А. Практики публічного управління у Скандинавських країнах. Публічне управління та інновації: матеріали Міжнародного форуму (Львів, 20–21 травня 2021 р.). Львів, 2021. С. 63–69.
2. Almond G. A., Verba S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963. 562 p.
3. Ashraf B. N., El Ghouli S., Goodell J. W., Guedhami O. What does COVID-19 teach us about the role of national culture? Evidence from social distancing restrictions. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*. 2022. Vol. 80. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.intfin.2022.101647>
4. Boyne G. A. Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2018. Vol. 13, No. 3. P. 367–394.
5. Grindle M. S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*. 2004. Vol. 17, No. 4. P. 525–548. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
6. Eckstein H. *A Theory of Stable Democracy*. Princeton: Center of International Studies, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, 1961. 50 p.
7. Inglehart R. Changing Values Among Western Publics from 1970 to 2006. *Western European Politics*. 2008. Vol. 31, No. 1–2. P. 130–146.

8. Laitin D. D. The Civic Culture at 30. *American Political Science Review*. 1995. Vol. 89, No. 1. P. 168–173.
9. Lijphart A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. 2nd ed. Yale University Press, 2012. 348 p. URL: https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/830138/mod_resource/content/1/Lijphart%2C%20A.%20Patterns%20of%20Democracy%20-%20Government%20Forms%20and%20Performance%20in%20Thirty-Six%20Countries%20%282012%29.pdf
10. *Tradition and Public Administration* / eds. M. Painter, B. G. Peters. Palgrave Macmillan, 2010. 272 p. URL: <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Martin-Painter-B.-Guy-Peters-Tradition-and-Public-Administration-Palgrave-Macmillan-2010-1-2.pdf>
11. Schröter E. Culture's Consequences? In Search of Cultural Explanations of British and German Public Sector Reform. Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation / ed. E. Schröter. Aldershot: Ashgate, 2000. P. 198–221.
12. The White revolution and Iranian culture: [interview] / UNESCO Digital Library. 1970. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000000882.locale=en>
13. Ulasan F. The influence of confucianism for public administration in far East. *Kamu Yonetimi Ve Politikari Dergisi*. 2022. Vol. 3, No. 3. P. 29–40. URL: https://www.researchgate.net/publication/376597432_THE_INFLUENCE_OF_CONFUCIANISM_FOR_PUBLIC_ADMINISTRATION_IN_FAR_EAST

Oleshchenko V. Yu., Marukhlenko O. V. CULTURAL DETERMINATION OF THE INSTITUTIONAL FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS

The article provides a comprehensive theoretical substantiation and analysis of the influence of cultural traditions, values, and norms on the architecture of modern public administration systems. The relevance of the study is driven by the need to find effective mechanisms for modernizing the civil service in the context of globalization and socio-cultural diversification of society. The author emphasizes that universal reform models often prove ineffective without being adapted to the cultural landscape of a particular nation.

Within the framework of the study, the key concepts of political culture (G. Almond, S. Verba, R. Putnam, R. Inglehart) and their role in explaining the stability of democratic institutions are analyzed. The main aspects of the institutional functioning of public administration that are directly influenced by culture are identified and detailed: the legitimacy of power, political socialization, and the transformative capacity of the system. Using the examples of the Scandinavian countries, Switzerland, and China, it is demonstrated how historically formed values (transparency, autonomy, or hierarchy) determine the effectiveness of management practices. Special attention is paid to the case of the Islamic Republic of Iran as an example of institutional rejection of reforms that contradict national identity.

A special emphasis is placed on the transformation of public administration in Ukraine. The transition from paternalistic Soviet attitudes to a participatory culture, supported by the experience of the Revolution of Dignity and modern European integration aspirations, is considered. The author's model of cultural determination of public administration is proposed, illustrating the hierarchical link between historical traditions, national identity, and the ideological attitudes of society. It is concluded that considering the cultural code is a strategic condition for ensuring institutional stability and the legitimacy of power in the context of crisis transformations.

Keywords: *public administration, cultural traditions, political culture, legitimacy of power, institutional functioning, social equality, administrative transformation, national identity, social capital.*

Дата першого надходження статті до видання: 08.04.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 04.05.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 29.05.2026