

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.3.23>**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

## **ВПЛИВ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СПІВПРАЦІ МІЖ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ І ПУБЛІЧНИМ УПРАВЛІННЯМ В УКРАЇНІ**

У статті досліджуються детермінанти впливу міжнародного досвіду підвищення ефективності співпраці між громадянським суспільством і публічним управлінням в Україні. Відтак обґрунтовано, що практика останніх десятиліть підтверджує, що зі всіх європейських інститутів лише Комісія і її адміністративний апарат (публічна влада) були точкою прямого контакту для європейського громадянського суспільства. Відповідно до існуючого законодавства реалізація європейських рішень лежить повністю на національних і місцевих органах публічного управління, що залишає мало місця для маневру в цьому відношенні. З'ясовано, що різноманітність взаємин між суб'єктами публічного управління, бізнесом та громадянським суспільством діє не тільки в рамках національних держав, де характер взаємовідносин з державними інститутами і бізнесом регламентується національним законодавством, але і виходить на рівень загальноєвропейських відносин в рамках Європейського Союзу. Характер взаємовідносин інститутів громадянського суспільства різних країн з наднаціональними суб'єктами публічного управління Європейського Союзу ускладнюється як різним рівнем розвитку самих інститутів громадянського суспільства, їх ціннісною орієнтацією, так і відсутністю детальної правової бази для такої взаємодії на наднаціональному рівні. Відзначено, що в країнах Європейського Союзу існує велика різноманітність моделей взаємин між суб'єктами публічного управління та громадянським суспільством (часом їх розрізняють навіть в рамках однієї країни), які за аналогією з ЄСМ умовно можна об'єднати в три основні види – континентальний (корпоративістський), північноєвропейський і англосаксонський, що вибудовують свої відносини з наднаціональними органами ЄС у форматі різних «моделей участі». Констатовано, що визначення людини головною цінністю держави, а, отже, і інвестиції в людину, її освіту, культуру, дозвілля тощо – в розвинених державах уже давно стало пріоритетом. Інтелект і знання людини – важливий ресурс, який визнаний у всьому світі, але поки що ефективно не використовується в нашій країні, в цьому напрямку українське суспільство істотно відстає від європейських держав, від моделі інформаційного суспільства, суспільства знань. Змінити ситуацію можливо реформуванням всієї організації управління суспільними процесами.

**Ключові слова:** людина, громадянське суспільство, держава, національне законодавство, міжнародний досвід управління, публічне управління.

**Постановка проблеми.** Серед інститутів сучасного громадянського суспільства, зокрема виділяють: політичні партії, недержавні некомерційні організації, малий і середній бізнес, церква та політичні еліти. Досвід Європейського Союзу підтвердив, що для досягнення позитивних результатів всі учасники публічного управління, політичного, соціального,

цивільного діалогу повинні володіти певним рівнем толерантності і бути готовими до розумних компромісів. Рівень розвитку держав-членів ЄС часто значно відрізняється, проте їх пов'язує щось спільне – те, що називається – Європейська соціальна модель (ЄСМ). Саме в процесі формування Європейської соціальної моделі складався діалог між публічною владою та громадян-

ським суспільством європейських країн, саме через діалог і партнерство громадянське суспільство брало участь в формуванні Європейської соціальної моделі. Національні соціальні моделі мають спільні цінності, які вписуються в розуміння ЄСМ: соціальна справедливість; соціальна безпека; соціальної згуртованості; конкурентоспроможна економіка; сприятлива для суспільства екологія. Ці цінності повністю поділяються громадянським суспільством європейських країн та впливають на формування публічного управління. При цьому форми участі організацій громадянського суспільства у відстоюванні та просуванні цих цінностей відрізняються залежно від країни, її політичних і демократичних традицій, рівня організованості самого громадянського суспільства. В тих же умовах інтеграційного процесу, що формували Європейську соціальну модель, йшло формування правової бази діяльності громадських, неурядових організацій, уточнювалося законодавство і правозастосовна практика, відпрацьовувалися форми громадської участі, іншими словами, йшов процес формування публічної влади та громадянського суспільства відповідних країн і знаходилися його конкретні риси.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вирішення поставлених завдань у науковій розвідці передбачає аналіз праць учених, хто безпосередньо чи опосередковано досліджував вплив громадянського суспільства на публічного управління. Посилання на їхні праці будуть подані у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям цього презентованого дослідження. Відтак, **метою статті** є дослідження впливу міжнародного досвіду підвищення ефективності співпраці між громадянським суспільством і публічним управлінням в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Звертає на себе увагу той факт, що в своїх роботах європейські дослідники, які вивчають громадянське суспільство в країнах ЄС, намагаються не говорити про моделі або типи моделі громадянського суспільства, а розглядають якусь «загальну модель участі» громадянського суспільства в житті Євросоюзу. При цьому

в цих роботах визнається наявність цілого ряду елементів які переважають чи співпадають, і дають можливість в загальних рисах визначити модель участі громадянського суспільства в житті ЄС, незважаючи на «існуючі деякі відмінності в залежності від місця і часу діяльності організацій громадянського суспільства». Так, К. Руцца вважає, що «ця модель характеризується всеосяжним акцентом на участь, яка реалізується, в основному, в консультативній ролі і ролі постачальника інформації» [1, р. 15]. Інститути громадянського суспільства в країнах Європейського Союзу дуже гнучко реагують на зміни настроїв серед громадян своїх країн і здатні швидко трансформувати їх в гасла і вимоги політичних партій. У свою чергу система представницької демократії надає можливість політичним партіям, об'єднаним в великі парламентські коаліції в європейському парламенті, впливати на вироблення управлінських рішень і реалізацію політики на рівні Європейського Союзу.

Сучасна політична філософія визначає поняття політичного на основі складного комплексу підходів, серед яких, спрощуючи концепцію Н. Яценко [2, с. 35–41], можна виділити кілька основних напрямків: ліберальна політична філософія, дискурс тріади (свобода, право, справедливість) в редакції О. Хеффе [3] і Дж. Ролза [4, р. 311–328]; комунітаризм, представлений Ю. Хабермасом [5]; аналітичний напрямок А. Бадью [6], Ч. Тейлора [7]. Очевидно, що виділення зазначених філософських шкіл є умовним. Ліберальні інтенції переважають як в ліберальній політичній філософії (закономірно), так і в комунітаризмі, водночас як аналітична школа тяжіє до заперечення універсальності ліберальної тріади і запитання ставить нейтрально: чи можливо в принципі політикам самостійно мислити?

Відповідаючи на дане питання та окреслюючи політичне як істинну процедуру, тобто процедуру установлення істини, А. Бадью, наводить дефініцію демократії: «Наведемо власне визначення демократії, з якого буде випливати її тотожність з політикою. <...> Демократія завжди постає у вигляді сингулярного взаємного виправ-

лення свободи і рівності». Таке трактування зводиться до значущого для нас співвідношення свободи і рівності, визначеного А. де Токвілем у роботі «Демократія в Америці»: громадяни, забезпечені рівністю, готові передати значну частину своєї волі (тобто, за А. Бадью, скоротити дистанцію між індивідом і органами публічного управління) в обмін на безпеку [7, с. 27–91].

Сьогодні актуальним є повноцінне філософсько-політичне та теоретико-політичне обґрунтування повернення політичного виміру в усі управлінські форми і структури, який міг би деконструювати негативні ефекти позитивістської і механічної інтерпретації концепції раціональної бюрократії М. Вебера. Необхідно пригадати важливу тезу, представлену в роботі «Про первинні принципи правління» Д. Юма: «Ніщо не видається більш дивним для тих, хто розглядає людські справи з точки зору філософії, навіть та легкість, з якою меншість керує більшістю, і те беззастережне смирення, з яким люди відмовляються від власних думок і афектів на користь думок і афектів своїх правителів. Якщо ми будемо досліджувати, яким чином можна досягнути такого чуда, то виявимо, що як сила є завжди на стороні керованих, так і правителі в якості своєї опори не мають нічого, крім думки. Тому правління ґрунтується тільки на думці; і це правило поширюється як на найбільш деспотичні і диктаторські правління, так і на найбільш свободні і демократичні» [8, с. 503–507].

Громадянське суспільство в Україні може повноцінно розвиватися, якщо створювати для нього необхідні умови; чим менше суб'єкти публічного управління втручатимуться в політичні процеси суспільства і в справи окремого індивіда, тим краще розвиватиметься громадянське суспільство; якщо західні моделі громадянських суспільств розвивалися століттями еволюційним шляхом, то в Україні модель формується за лічені десятки років, або навіть роки. «[...] Вона повинна бути орієнтована на принцип індивідуалізму, а не колективізму. Разом з тим, досвід зарубіжних країн необхідно використовувати як орієнтири, які повинні допомогти досягти поставлених цілей і, при мож-

ливості, зменшити кількість проблемних явищ у перехідному періоді» [9, с. 35–43].

З огляду на досвід зарубіжних країн як орієнтири, свою мету ми вбачаємо в побудові таких моделей та шляхів підвищення ефективності взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного управління, які будуть характеризуватися наступними ознаками: наявність в суспільстві вільних власників засобів виробництва; багаторівнева економіка; питома і визначальна вага в суспільстві середнього класу; домінанта соціальної політики в діяльності суб'єктів публічного управління, розвинена система інститутів демократії; правова захищеність громадян тощо. Більшу частину суспільно важливих питань інституту громадянського суспільства повинні вирішувати самостійно або на рівні місцевого самоврядування. Таким чином полегшуючи виконання функцій, покладених на державу, як суб'єкта публічного управління, зменшуючи кількість проблем, які їй доводиться вирішувати.

Багато хто з дослідників, переважно західних, визнають, що публічне управління та громадянське суспільство в Україні реформується та відповідно формується досить швидкими темпами порівняно з іншими країнами, які виникли після розпаду СРСР.

Долаючи наслідки пострадянського минулого, суспільство повинно здобувати демократичні ознаки, наближатися до соціальної однорідності, створення правової держави, формування середнього класу і тощо.

Саме тому, слід звернутися до раціональної складової концепції для моделювання варіантів подальшого розвитку. Вона передбачає рівні можливості на лікування; підтримання здоров'я; безпеку: власну безпеку і безпеку власності; задоволення базових соціальних потреб людини: інформаційного обміну тощо.

Раціональні складові цієї концепції (у напрямку соціальної енергії, гарантованих рівних можливостей для кожного громадянина) поєднуються з нашими пропозиціями, викладеними в концепції п'ятирівневого (багаторівневого) публічного управління [10, с. 190–194].

До наслідків пострадянського минулого, які уповільнюють, стримують розвиток суб'єктів публічного управління та громадянського суспільства в Україні можна віднести: наявність залишків патерналізму у значної частини українського суспільства, надії на «сильного лідера», який повинен вирішити проблеми суспільства замість того, щоб проявляти громадянську активність; домінування серед громадян настроїв пригніченості, незначності і відчуженості від держави і політики; низький рівень довіри громадян до влади, відсутність постійних, напрацьованих механізмів вільного доступу до органів влади; надмірна бюрократизація влади, штучні бар'єри між громадськими ініціативами та органами державної влади, органами місцевого самоврядування; розрізненість інститутів громадянського суспільства, копіювання функцій, формальність існування більшої частини з них; штучне гальмування розвитку різних форм громадського самоврядування; домінування кланових інтересів на верхівці сучасної політичної піраміди; високий рівень корупції в Україні; недостатній рівень законодавчого забезпечення розвитку громадянського суспільства, гармонізації законодавства України з законодавством Європейського Союзу та інші.

**Висновки і пропозиції.** Долаючи наслідки пострадянського минулого, суспільство повинно здобувати демократичні ознаки, наближатися до соціальної однорідності, створення правової держави, формування середнього класу і тощо. Саме тому, слід звернутися до раціональної складової концепції для моделювання варіантів подальшого розвитку. Вона передбачає рівні можливості на лікування; підтримання здоров'я; безпеку: власну безпеку і безпеку власності; задоволення базових соціальних потреб людини: інформаційного обміну тощо. Чинну «наздоганяючу» модель, з нашої точки зору, можливо трансформувати в українську модель взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного управління, пройшовши три етапи: на I – виявити наслідки пострадянського минулого; на II

етапі зусилля суб'єктів публічного управління і суспільства спрямувати на подолання проблемних явищ, згідно з запропонованими напрямками; на III етапі згідно з розробленою системою індикаторів (показників) контролювати процес трансформацій. Гармонійне співвідношення участі державної влади в справах суспільства забезпечить громадянське суспільство (його інститути) від зайвого впливу, але створить умови для розвитку. У центрі уваги моделі – громадянин (індивід-власник), від якого вибудовується і вся система публічного управління (п'ятирівнева модель); відносини громадянського суспільства і влади ґрунтуються на принципах індивідуалізму, а не колективізму.

#### Список використаної літератури:

1. Ruzza C. EU Public Policies and the Participation of Organized Civil Society. Milano: Università degli studi di Milano, 2005.
2. Яценко Н. Громадянське суспільство і громадянська свідомість у сучасному світі. *Філософія та політологія в контексті сучасної культури*. 2021. № 13. С. 35–41. <https://doi.org/10.15421/352122>
3. Хьоффе О. Чи є майбутнє в демократії? Про сучасну політику. Київ: Діло, 2015. 326 с.
4. Follesdal A. John Rawls' theory of justice as fairness. *Philosophy of Justice, Contemporary Philosophy*. Springer, 2014. P. 311–328.
5. Габермас Юрген. Структурні перетворення у сфері відкритості. Львів: Літопис, 2000. 320 с.
6. Badiou Alain. A la recherche du réel perdu. Fayard, 2015. 64 p.
7. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці. Київ, 1999. 590 с.
8. Hume David. A Treatise of Human Nature: 2 Volume. Oxford University Press, 2007. 600 p.
9. Шаульська Г. (2021). Публічне управління та трансформації української моделі громадянського суспільства. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 9 (1). P. 35–43. <https://doi.org/10.15421/152102>
10. Шаульська Г. Багаторівнева модель публічного управління як основа для розвитку громадянського суспільства в Україні. *Leges si Viata*. 2019. № 47. Вып. 5/2. С. 190–194.

---

**Hanushchyn S. The influence of international experience in improving the efficiency of cooperation between civil society and public administration in Ukraine**

*The article examines the determinants of the influence of international experience in improving the effectiveness of cooperation between civil society and public administration in Ukraine. It is therefore justified that the practice of the last decades confirms that of all European institutions, only the Commission and its administrative apparatus (public authority) were the point of direct contact for European civil society. According to the existing legislation, the implementation of European decisions rests entirely on national and local public administration bodies, which leaves little room for maneuver in this regard. It has been found that the diversity of relations between public administration subjects, business and civil society operates not only within the framework of national states, where the nature of relations with state institutions and business is regulated by national legislation, but also reaches the level of pan-European relations within the framework of the European Union. The nature of the relationship between civil society institutions of different countries and supranational subjects of public administration of the European Union is complicated both by the different level of development of the civil society institutions themselves, their value orientation, and by the lack of a detailed legal basis for such interaction at the supranational level. It is noted that in the countries of the European Union there is a wide variety of models of relations between subjects of public administration and civil society (sometimes they are distinguished even within the framework of the same country), which, by analogy with ESM, can be conventionally combined into three main types - continental (corporatist), Northern European and Anglo-Saxon, building their relations with supranational bodies of the EU in the format of various "participation models". It was established that defining a person as the main value of the state, and, therefore, investing in a person, his education, culture, leisure, etc., has long been a priority in developed countries. Human intelligence and knowledge is an important resource that is recognized all over the world, but so far it is not effectively used in our country, in this direction Ukrainian society lags significantly behind European countries, from the model of information society, knowledge society. It is possible to change the situation by reforming the entire organization of social process management.*

**Key words:** *person, civil society, state, national legislation, international management experience, public administration.*