

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/17>**Ганущин С.Н.**

к. наук з держ. упр.,

доцент кафедри психології управління,

Львівський державний університет внутрішніх справ

КОНЦЕПЦІЯ ГУМАНІЗАЦІЇ ТА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено концептуальні засади гуманізації і демократизації публічного управління. Обґрунтовано, що громадянське суспільство в Україні може повноцінно розвиватися, якщо створювати для цього 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.

Доведено, що завданням учених і реформаторів сучасної управлінської системи в Україні є пошук оптимального, гармонійного співвідношення участі держави в суспільних справах зі створенням комплексу таких механізмів взаємовідносин влади і суспільства, які не перешкоджали б, а сприяли розвитку громадянського суспільства. Такі умови і повинні допомогти сучасній «наздоганяючій» моделі розвитку трансформуватися в українську модель громадянського суспільства.

З'ясовано, що, з огляду на досвід зарубіжних країн як орієнтир, свою мету вбачаємо в побудові таких моделей та шляхів підвищення ефективності взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного управління, які характеризуватимуться певними ознаками, як-от: наявність у 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. Констатовано, що більшу частину суспільно важливих питань інституту громадянського суспільства повинні вирішувати самостійно або на рівні місцевого самоврядування, полегшуючи виконання функцій, покладених на державу, як суб'єкта публічного управління, зменшуючи кількість проблем, які їй доводиться вирішувати.

Ключові слова: держава, громадське суспільство, процес гуманізації, процес демократизації, публічне управління.

Постановка проблеми. 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 роз-

витку громадянського суспільства, гармонізації законодавства України з законодавством Європейського Союзу (ЄС) та інші.

Незважаючи на таку кількість проблемних явищ, чимало дослідників, переважно західних, визнають, що публічне управління та громадянське суспільство в Україні реформується та, відповідно, формується доволі швидкими темпами порівняно з іншими країнами, які виникли після розпаду СРСР.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час вирішення питань із окресленої у науковій розвідці проблематики ми проаналізували праці учених, які повністю чи опосередковано досліджували процеси гуманізації та демократизації в публічному управлінні. У тексті статті відображено посилання на їхні праці з розкриттям теоретико-методологічного підґрунтя презентованого дослідження.

Мета статті – проаналізувати концептуальні засади гуманізації і демократизації публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Долаючи наслідки пострадянського минулого, суспільство повинно набувати демократичних ознак, наближатися до соціальної однорідності, створення правової держави, формування середнього класу. Саме тому слід проаналізувати раціональну складову 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 напрямі соціальної енергії, гарантованих рівних можливостей для кожного громадянина) поєднуються з нашими пропозиціями, викладеними в концепції п'ятирівневого (багаторівневого) публічного управління [2, с. 190–194].

Практика останніх десятиліть засвідчує, що зі всіх європейських інститутів лише Комісія та її адміністративний апарат (публічна влада) були точкою прямого контакту для європейського громадянського суспільства. Відповідно до чинного законодавства, реалізація європейських рішень лежить повністю на національних і місцевих органах публічного управління. Як показав досвід ЄС, для досягнення позитивних результатів усі 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,

а саме – Європейська соціальна модель (ЄСМ). Саме в процесі формування Європейської соціальної моделі налагодився діалог між публічною владою та громадянським суспільством європейських країн, саме через діалог і партнерство громадянське суспільство брало участь у формуванні Європейської соціальної моделі. Національні соціальні моделі мають спільні цінності, які вписуються в розуміння ЄСМ: соціальна справедливість; соціальна безпека; соціальна згуртованість; конкурентоспроможна економіка; сприятлива для суспільства екологія. Ці цінності повністю поділяє громадянське суспільство європейських країн. Вони ж впливають на формування публічного управління. Водночас форми участі організацій громадянського суспільства у обстоюванні та просуванні цих цінностей відрізняються залежно від країни, її політичних і демократичних традицій, рівня організованості громадянського суспільства.

У тих же умовах інтеграційного процесу, що формували Європейську соціальну модель, тривало укладання правової бази діяльності громадських, неурядових організацій, уточнювалося законодавство і правозастосовна практика, відпрацьовувалися форми громадської участі. Іншими словами, реалізувався процес формування публічної влади та громадянського суспільства відповідних країн і знаходилися його конкретні риси. Натомість, відмінності щодо видів моделей державної влади та громадянського суспільства в кожній з країн сягають корінням сивої давнини. Так, в англосаксонському світі громадянське суспільство і держава зазвичай вважалися взаємодоповнюючими, незалежними центрами, але не ворожими одне одному силами [4, с. 1–27; 5, с. 676–693]. У європейських же країнах держава вважалася силою, яка протистоїть громадянському суспільству, оскільки історія європейських країн засвідчує, що діяльність держави призводила до постійного втручання останньої в приватне та корпоративне життя громадян.

Різноманітність взаємин між суб'єктами публічного управління, бізнесом і громадянським суспільством наявна не тільки в рамках національних держав, де характер взаємовідносин із державними інститутами і бізнесом регламентується національним законодавством, але і сягає рівня загальноєвропейських відносин у рамках Європейського Союзу. Характер взаємовідносин інститутів громадянського суспільства різних країн із наднаціональними суб'єктами публічного управління ЄС ускладнюється як різним рівнем розвитку інститутів громадянського суспіль-

ства, їх ціннісною орієнтацією, так і відсутністю детальної правової бази для такої взаємодії на наднаціональному рівні.

Важливо те, що в своїх роботах європейські дослідники, які вивчають громадянське суспільство в країнах ЄС, намагаються не полемізувати про моделі або типи моделі громадянського суспільства, а розглядають якусь «загальну модель участі» громадянського суспільства в житті Євросоюзу. Окрім того, в цих роботах визнається наявність низки елементів, які переважають чи збігаються, і дають змогу 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». Скажімо, К. Рузза вважає, що «ця модель характеризується всеосяжним акцентом на участь, яка реалізується здебільшого в консультативній ролі і ролі постачальника інформації» [6, с. 11–13]. Відтак, можна припустити, що в країнах Європейського Союзу існує велика різноманітність моделей взаємин між суб'єктами публічного управління та громадянським суспільством (часом їх розрізняють навіть у межах однієї країни), які за аналогією з ЄСМ умовно можна об'єднати в три основні види – континентальний (корпоративістський), північно-європейський і англосаксонський, що вибудовують свої відносини з наднаціональними органами ЄС у форматі різних «моделей участі».

Сучасна держава регулює взаємини політичних партій з суб'єктами публічного управління через вплив на партійне життя шляхом: правової регламентації діяльності партій (включаючи фінансові аспекти); заборони діяльності політичних партій, які сприяють підризу національної державності і дестабілізації соціально-політичної ситуації в державі. Зниження суспільно-політичної напруженості в суспільстві. За допомогою залучення до діяльності некомерційних організацій громадяни знижують рівень своєї депривації, задовольняють свої потреби і реалізують інтереси. Відповідно, знижується рівень соціально-політичної конфліктності в суспільстві.

Приміром, українська еліта нині, як і раніше, абсолютно персоніфікована. Авторитет владного інституту і транснаціональної корпорації ґрунтується винятково на переліку прізвищ людей, які виконують не тільки функції власників і управлінців, але і місію панування в повному, традиційному значенні – абсолютну відповідальність за підзвітну організацію та людей, що в ній працюють, їхню діяльність в організації і навіть поза

її межами. Врешті, інститути громадянського суспільства повинні бути здатними виступити гарантом непорушності особистих прав громадян, надати їм впевненість у власних силах, стати опорою в можливому протистоянні з державою, сформувати соціальний капітал – це риси, завдяки яким особистість набуває здатності до ефективних солідарних дій [1, с. 201–204]. На першому етапі створення української моделі громадянського суспільства необхідно зосередити зусилля на виявленні проблемних явищ (і супутніх їм наслідків), детермінованих радянським минулим. Деякі з цих проблем вже знаходяться на стадії вирішення, але досі вимагають уваги [1, с. 202].

Загалом лідер як адміністративний діяч та інститут зумовлює навколо себе функціонування певної групи, позаяк розподіляє і перерозподіляє ресурси. Ця група є, власне, елітарною, ядром навколо лідера, вона – частина його габітусу, соціального силового поля. Соціальна дистанція до лідера дорівнює нулю.

У процесі становлення незакінчених, гнучких ієрархій, що перетинаються, пірамід, неоднозначного підпорядкування однієї групи іншій, зв'язків, що накладаються, формується тонка збалансована система, в якій ядро здатне виконувати свою смислову функцію. Ядро є жорстко персоніфікованим. Члени групи є тільки згустком волі і свідомості лідера. Ядро виконує свої функції, поки лідер здатний зберігати набутий у процесі конкурентної боротьби контроль над специфічною сферою соціального простору (в нашому випадку – управлінською). Відтак система переходить у кризовий стан, період розпаду ядра, що викликає відповідний хаос в інших групах і підсистемах.

Слід також зазначити, що дуже зрідка ядро упродовж тривалого часу здатне імітувати діяльність лідера після втрати ним реального контролю над ситуацією. Важливим доповненням цієї гіпотези є припущення, відповідно до якого, крім основного стрижня, який утримує конструкцію системи, існують також малі стрижні, що втримують і посилюють підсистеми.

Дослідження сучасної еліти ґрунтуються на теоретичних розробках класиків управлінської думки. Так, доволі відомі формальні принципи веберівської бюрократії [7, с. 650], що не можуть сприйматися окремо від загальної соціологічної теорії філософа і соціолога. Позиція М. Вебера задає певні рамки його інтерпретації цього явища: дослідник, розробляючи основні принципи нової бюрократії, спирався на знання недоліків, поміт-

них для суспільства, і з позицій громадської думки. Він не розглядав політичного сенсу старої бюрократії. Водночас описані ним бюрократичні структури, що мають значне смислове навантаження, вимагають нового аналізу, а також розроблення альтернатив, підготовки варіантів рішення для тих, кого в XVIII–XIX ст. умовно можна було назвати «політичними керівниками».

Сьогодні необхідне 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. Доцільно пригадати важливу тезу, відображену 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» [3, с. 503–507].

Поняття «думка» (*meinung*), як стверджує М. Вебер, ґрунтується на слові, безумовно, висхідному до книги: правитель структурує ситуацію правління за допомогою мови, і це стосується як політичного правління на найвищому рівні, так і елементарних управлінських операцій. Механізм публічного управління влаштований так, що слово будь-кого з тих, хто наділений компетенцією і компетентністю, повноваженнями і відповідальністю, незалежно від того, чи є він міністром, мером або молодшим фахівцем канцелярії, володіє силою процедури, встановлює універсальну, збиральну, публічну істину. Уникнути спотворень у процедурі і слові можна тільки в такому випадку: якщо кожне слово кожного чиновника буде наділено змістом, тобто володітиме здатністю внутрішнього розрізнення, яка відповідає рівню політизації правління,

визначеної у «взаємному виправленні свободи і рівності», і, зокрема, зможе розрізняти цілі і не цілі держави або міста тощо.

Політичний вимір необхідно постійно, безперервно транслювати в простір соціального, підкреслювати значущість політичного вибору і його реалізацію для кожного. Це особливо важливо для управлінців, які виконують значущі політичні і соціальні операції, наслідки яких для них невідомі, механічно відтворюють технологію, відповідно до інструкцій, що не містять жодної інформації про актуальні підстави і результати їх дотримання. Тому слово, втілене в думці, має залишатися основним і переважним інструментом публічного управління, в якому поєднуються політичне та управлінське вимірювання і виявляється їх соціальна значущість.

Висновки. Визначення людини головною цінністю держави, а, отже, і інвестиції в людину, її освіту, культуру, дозвілля тощо, у розвинених країнах давно стало пріоритетом. Інтелект і знання людини – важливий ресурс, який визнаний у всьому світі, але поки що ефективно не використовується в нашій країні. У цьому напрямі українське суспільство істотно відстає від європейських держав, від моделі інформаційного суспільства, суспільства знань. Змінити цю ситуацію можна реформуванням усієї організації управління суспільними процесами. Чинну «наздоганяючу» модель, із нашої точки зору, можна трансформувати в українську модель взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного управління, здолавши три етапи: на I – виявити наслідки пострадянського минулого; на II – зусилля суб'єктів публічного управління і суспільства спрямувати на подолання проблемних явищ, згідно з запропонованими напрямками; на III етапі, згідно із розробленою системою індикаторів (показників), контролювати процес трансформації. 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); взаємини громадянського суспільства і влади ґрунтуються на принципах індивідуалізму, а не колективізму.

Список літератури:

1. Шаульская Г. Некоторые особенности формирования публичного администрирования в Украине. *Legea si Viata*. 2018. № 45. Вып. 5–2. С. 201–204.
2. Шаульская Г. Многоуровневая модель публичного управления как основа для развития гражданского общества в Украине. *Legea si Viata*. 2019. № 47. Вып. 5–2. С. 190–194.
3. Юм Д. Сочинения: в 2 т. Т. I. Москва: Мысль, 1996. 733 с.

4. Anheier H. K., Lang M., Toepler S. Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*. 2019. Vol. P. 1–27. URL: <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-8>
5. Brandsen T., Trommel W., Verschuere B. The state and the reconstruction of civil society. *International Review of Administrative Sciences*. 2017. Vol. 83. Iss. 4. P. 676–693. URL: <http://dx.doi:10.1177/0020852315592467>
6. Ruzza C. EU Public Policies and the Participation of Organized Civil Society. URL: https://www.academia.edu/340197/EU_Public_Policies_and_the_Participation_of_Organized_Civil_Society
7. Weber M. *Hinterlassenes Hauptwerk: Die Wirtschaft und die gesell.* Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Slebeck), 1922. 750 s.

Hanushchyn S.N. THE CONCEPT OF HUMANIZATION AND DEMOCRATIZATION OF PUBLIC GOVERNANCE

The article is devoted to the study of the conceptual foundations of humanization and democratization of public administration. In the course of the research it is substantiated that civil society in Ukraine can fully develop if the necessary conditions are created for it; the less the subjects of public administration interfere in the political processes of society and in the affairs of the individual, the better the development of civil society; if the western models of civil societies have evolved over the centuries, in Ukraine the model is formed in a few decades, or even years. Thus, it is proved that the task of scientists and reformers of the modern governance system in Ukraine is to find the optimal, harmonious balance of state participation in public affairs with the creation of a set of mechanisms of government-society relations that would not hinder but contribute to civil society. Such conditions should help the modern “catching up” model of development to transform into the Ukrainian model of civil society. It was found that, given the experience of foreign countries as guidelines, we see our goal in building such models and ways to improve the interaction between civil society institutions and public administration, which will be characterized by the following features: the presence of free owners in society production; multilevel economy; specific and determining weight in the society of the middle class; dominant social policy in the activities of public administration, developed system of democratic institutions; legal protection of citizens, etc. In this context, it should be noted that most of the socially important issues of civil society institutions should be addressed independently or at the level of local self-government. In this way, it facilitates the performance of the functions entrusted to the state as a subject of public administration, reducing the number of problems that it has to solve.

Key words: state, civil society, process of humanization, process of democratization, public administration.