

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УКРАЇНСЬКУ РЕАЛЬНІСТЬ ФОРМУВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ ТА ПУБЛІЧНИМ УПРАВЛІННЯМ

IMPLEMENTATION OF THE EXPERIENCE OF THE EUROPEAN UNION IN THE UKRAINIAN REALITY OF THE FORMATION OF INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION

У статті проведено дослідження стандартів Європейського Союзу щодо впливу громадянського суспільства на реформу публічного управління. Констатовано, що сучасна політична наука підкреслює взаємозумовленість і взаємозв'язок категорій «демократична», «правова», «соціальна держава», оскільки практика підтвердила, що лише в єдності вони забезпечують гармонізацію взаємин особистості, громадянського суспільства та влади. Відтак, демократична держава, заснована на визнанні і дотриманні принципів народовладдя, представництва, свободи і рівності громадян, не може не бути правовою, оскільки реалізація демократії немислима без верховенства права, неухильного дотримання законності владою і громадськістю. Своєю чергою, слабкість концепції правової демократичної держави в її ліберальному варіанті, яка не передбачає здатності держави забезпечити права і добробут всіх громадян, зумовила необхідність доповнення її соціальним аспектом. Обґрунтовано, що правова демократична соціальна держава – це не лише плід політичної думки, а її результат багатовікового розвитку суспільства в його діалектичній взаємодії з державою. У зв'язку з цим очевидно, що реальна свобода людини, її соціальні, економічні, культурні права можуть забезпечуватися тільки за допомогою системної, активної участі громадянського суспільства в державно-політичних процесах, інституалізації такої участі. В цьому контексті обумовлено, що автономія громадянського суспільства щодо державної влади передбачає певну незалежність громадськості яка формується державно-владними інститутами, водночас утворює ідею взаємозалежності влади і суспільства, а також необхідність системного регулювання суспільних відносин суб'єктами державної влади і управління. Навіть держава з розвиненим громадянським суспільством має гостру необхідність системного регулювання суспільних відносин суб'єктами державної влади і управління.

Ключові слова: людина, громадянин, громадянське суспільство, демократична держава, верховенство права, публічне управління.

The article examines the standards of the European Union regarding the influence of civil society on the reform of public administration. It has been established that modern political science emphasizes the interdependence and interrelationship of the categories "democratic", "legal", "social state", as practice has confirmed that only in unity they ensure the harmonization of the relations of the individual, civil society and government. Therefore, a democratic state, based on the recognition and observance of the principles of people's rule, representation, freedom and equality of citizens, cannot but be legal, since the implementation of democracy is unthinkable without the rule of law, strict observance of legality by the authorities and the public. In turn, the weakness of the concept of a legal democratic state in its liberal version, which does not foresee the state's ability to ensure the rights and well-being of all citizens, made it necessary to supplement it with a social aspect. It is substantiated that the legal democratic social state is not only the fruit of political thought, but also the result of the centuries-old development of society in its dialectical interaction with the state. In this regard, it is obvious that the real freedom of a person, his social, economic, and cultural rights can be ensured only with the help of systematic, active participation of civil society in state-political processes, institutionalization of such participation. In this context, it is stipulated that the autonomy of civil society in relation to the state power presupposes a certain independence of the public, which is formed by state-authority institutions, at the same time it confirms the idea of interdependence of power and society, as well as the need for systematic regulation of social relations by subjects of state power and management.

Key words: person, citizen, civil society, democratic state, rule of law, public administration.

УДК 342.241
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2022.31.17>

Ганущин С.Н.

к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної безпеки
Інститут управління, психології та безпеки Львівського державного університету внутрішніх справ

Постановка проблеми. Публічне управління розвитком суспільства в цілому – це сфера діяльності держави. Держава – частина суспільства, яка відіграє щодо нього обмежену регулюючу роль. Обмеження регулюючої ролі держави спочатку знайшло свій вираз у концепції громадянського суспільства. Просвітники та енциклопедисти XVIII ст., запропонували цю концепцію на протигагу абсолютизму, затвердили, що є сфера, куди держава не може втручатися. Вважають, що громадянське суспільство – це: а) окрема державна структура, що

складається з багатьох асоціацій, добровільних об'єднань; б) сфера реалізації суспільних інтересів, що знаходяться поза безпосередньою діяльністю держави; в) спільнота осіб, хто будує конкретні відносини без включення держави, на основі свободи вибору; г) самоорганізовані групи, рухи незалежні від держави; д) матеріальні умови життя. Термін «громадянське суспільство» етимологічно походить від поняття «громадянин» (на відміну від поняття «людина»), та має у своїй основі елемент державності (потенційне визначення публічної

влади). Термін «громадянин» вказує на зв'язок осіб з державним органом, а не його відділення від держави.

Певна політична конструкція, в тому числі реальна політична конкуренція і відповідна політична воля – це необхідні умови для того, щоб запрацювали найважливіші механізми контролю за діяльністю держапарату, альтернативного рекрутингу управлінських кадрів і всього того, без чого немислиме сучасне ефективне державне управління. Досвід східноєвропейських країн свідчить, що досягнення таких результатів є цілком реальним. Головний урок європейських адміністративних реформ для України полягає в тому, що необхідно відмовитися від стратегії сліпого копіювання західного досвіду, особливо від практики англосаксонських держав. Набагато продуктивніше орієнтуватися на повільний еволюційний шлях перетворень, зберігаючи соціокультурну специфіку державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вирішення поставлених завдань у науковій розвідці передбачає аналіз праць учених, хто безпосередньо чи опосередковано досліджував окремі питання задекларованої у темі статті наукової проблеми. 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 стандартів Європейського Союзу щодо впливу громадянського суспільства на реформу публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Загалом, у політико-історичній думці виокремлюють наступні концепції взаємин громадянського суспільства і держави, що здійснили значний вплив на реформу публічного управління та розвиток громадянського суспільства в Європейському Союзі: 1) громадянське суспільство як сфера, відмінна від держави; 2) примат і патерналізм держави над громадянським суспільством; 3) трактування держави як знаряддя здійснення суспільством свободи та рівності; 4) піднесення громадянського суспільства над державою. Відтак, соціальна держава прагне забезпечити кожній людині гідні умови існування, соціальну захищеність, рівність стартових можливостей для реалізації життєвих цілей, розвитку особистості [5]. Необхідними та достатніми ознаками соціальної держави є: відповідальність держави за рівень особистого добробуту громадян; наявність правових основ соціальної регуляції; орієнтація єдиної соціальної політики на всіх членів суспільства; наявність бюджетних соціальних виплат і державних систем соціального захи-

сту і соціального забезпечення [1]. Тому в багатьох розвинених сучасних державах принципи демократичної державності не мисляться поза контекстом партисипативної демократії, або демократії участі [5]. У цьому контексті громадянське суспільство трактується як джерело, ресурс і показник демократичної правової соціальної держави. Натомість: як джерело громадянське суспільство – це передумова формування та розвитку ліберально-демократичних цінностей в державі, при цьому розвиваючись паралельно і в тісному взаємозв'язку з державою; як ресурс – є основним постачальником коштів і підтримкою громадськості, яка надається державним інститутам в процесі державного управління. Сфера державно-адміністративного впливу має тенденцію звужуватися за рахунок розширення сфери публічного управління, заснованої на оптимізації взаємодії громадянськості та державної влади при вирішенні загальнозначущих завдань. Демократизація публічного управління передбачає надання об'єктам гарантованих можливостей участі у вирішенні державних та громадських справ. У цьому контексті мета громадянського суспільства вбачається у формуванні змісту взаємодії, що є діалектичним поєднанням потреб, інтересів суспільства і можливостей держави. Проте якісно реалізувати цю мету здатне лише розвинуте громадянське суспільство.

Для глибшого розуміння впливу стандартів та практик громадянського суспільства Європейського Союзу на реформу публічного управління необхідно обов'язково звернутися до основних нормативно-правових документів на основі яких живуть та працюють європейські громадяни.

«Договір про Європейський Союз», який більше відомий як Маастрихтський договір, підписаний 7 лютого 1992 в місті Маастрихт (Нідерланди), підняв європейський інтеграційний процес на якісно новий рівень [2]. Вперше в Договорі про європейську інтеграцію мова йде не про «жителів», «людей», «чоловіків і жінок», «трудолюбивих» тощо, а про громадян Союзу і громадянське суспільство.

Договір про Європейський Союз автоматично призводив до застосування положень Протоколу про соціальну політику та Угоди про соціальну політику. як зазначає у своєму дослідженні М. Каргалова, діяльність Співтовариства в соціальній сфері базується з тих пір на трьох основних засадах, сформульованих Комісією в доповіді про Хартію основних соціальних прав трудящих Співтовариства та про Протокол про соціальну політику, доданий до Договору про заснування Європейського співтовариства (Брюссель, травень 1995 г.), а саме: «принцип

субсидіарності, який реалізується з урахуванням специфічної природи соціальної сфери, згідно з яким кожній сфері діяльності повинна відповідати найбільш прийнятна відповідь (тобто гармонізація, координація, конверсія, кооперація тощо), беручи до уваги встановлені потреби і потенційну додаткову користь дій Співтовариства; принцип поваги відмінностей національних систем, культур і практичної діяльності в тому випадку, коли такий розвиток позитивно позначається на реалізації внутрішнього ринку; принцип збереження конкурентоспроможності підприємств, приймаючи до уваги необхідність узгодження економічних і соціальних мотивів. У всякому разі, за будь-якої ініціативи повинен бути знайдений відповідний баланс» [4]. Пізніше, в Договір було внесені зміни Амстердамським договором (1997 р.) і Ніццьким договором (2001 р.). Таким чином, Маастрихтський договір про Європейський Союз був розширений шляхом включення розділу «Соціальна політика, освіта, професійне навчання, молодь». На вирішення соціальних проблем були орієнтовані також інші нові розділи Договору про ЄС – «Зайнятість», «Вільний рух осіб, послуг і капіталу», «Громадська охорона здоров'я», «Економічна і соціальна згуртованість», «Довкілля» деякі інші [2]. Зрештою, доцільно констатувати, що значення Маастрихтського договору полягає в тому, що в ньому вперше визнається європейське громадянство, а в текст договору про європейську інтеграцію включені статті, які безпосередньо стосуються громадянського суспільства та публічного управління. Окрім того, договір вперше визначив форми участі громадян держав-членів Європейського Союзу в демократичному (публічному) управлінні Союзом й інституціолізований характер відносин інститутів управління ЄС з організаціями громадянського суспільства.

Найважливішими загальними рисами європейської моделі державного управління, в тій чи іншій мірі характерними для більшості країн ЄС, вважають такі:

– парламентська система правління. Голова правління формально призначається главою держави або ж обирається парламентом, виходячи з партійної більшості, сформованої у парламенті в наслідок виборів. Такий порядок діє і в тих країнах, де *de jure* існує напівпрезидентська (президентсько-парламентська) система. В останні десятиліття і в старих, і в нових європейських демократіях спостерігається процес добровільного самообмеження президентських повноважень і в частині формування чи відставки уряду, і щодо вироблення та реалізації політики. Сьогодні, якщо

виходити не з букви конституції, а з політичної практики, то про напівпрезидентську або парламентсько-президентську систему можна говорити в основному щодо Франції, де вага президента в зовнішній політиці та політиці безпеки залишається на традиційно високому рівні [6, р. 25];

– багатопартійність коаліційних урядів. Якщо до цього додати ще й широке поширення урядів меншості, що залежать від частини партій, які не входять в уряд (Іспанія, Данія, Норвегія), то можна говорити про цілковите переважання консенсусного механізму у формуванні виконавчої влади;

– децентралізація влади – перенесення зросту обсягу повноважень і функцій з центрального на регіональний або місцевий рівень;

– незалежність і чіткість роботи судів усіх видів та інстанцій, враховуючи й конституційних судів, які обмежують всевладдя парламентів.

Організація державної і муніципальної служби в різних державах ЄС суттєво відрізняється між собою і несе на собі відбиток національних традицій. Проте до загальних державотворчих принципів належать: виразна законодавча регламентація, соціальна захищеність (в одних випадках – через загальне трудове законодавство і профспілки, в інших – через спеціальне законодавство) та гідне грошове утримання держслужбовців.

Сучасний розвиток державної служби країн ЄС, незважаючи на те, що вона перебуває на різних етапах реалізації має притаманний для більшості з цих країн, порядок денний. Цей порядок включає в себе: підвищення ефективності витрачання коштів за рахунок орієнтації на результат; демократизацію державної служби; передачу зростаючого числа повноважень недержавним структурам; скорочення корупції за рахунок регламентації і прозорості адміністративної діяльності; профілактику та удосконалення методів вирішення конфліктів інтересів; орієнтацію на партнерство та інтерактивні відносини з громадянами як тими хто отримує державні послуги.

Аналіз даних, що характеризують якість державного управління в країнах Євросоюзу, – експертних оцінок якості держуправління фахівцями Світового банку та динаміки ряду непрямих показників (наприклад, дитяча смертність, стан аварійності на дорогах), – дозволяє зробити досить оптимістичні висновки щодо європейської моделі держуправління, і це, зокрема, підтверджує положення про перевагу консенсусної моделі, і з точки зору якості демократії, і щодо ефективності вирішення практичних

завдань управління [7, с. 258– 274]. Особливо переконливими є дані щодо нових членів ЄС. Хоча за більшістю показників вони не дотягують ще до найбільш успішних «старих» членів ЄС (Скандинавія, країни Бенілюксу, Німеччина, Франція), але в низці випадків за порівняно короткий термін близько наблизилися до таких країн, як, наприклад, Італія і Греція. Втім, ті ж дані говорять про те, що і в рамках європейської моделі якість держуправління зростає не миттєво і не лінійно.

Водночас, оцінка, в якій мірі весь адміністративний контекст, включаючи державну службу, відповідає стандартам, сформульованим на основі принципів адміністративного права ЄС, має важливе значення для перспектив вступу країни в Євросоюз.

Хоча національні конституції та прийняте для їх розвитку законодавство містять загальні принципи права і встановлюють стандарти адміністративних дій, саме суди в Європі вдосконалюють ці стандарти, тобто визначають рівні прийнятності для практик державного управління в індивідуальному порядку. Таким чином, принципи адміністративного права, встановлюються Європейським судом, та, за суттю, стають стандартами державного управління. Традиційно стандарти адміністративної діяльності встановлювалися та удосконалювалися в рамках національних кордонів суверенних держав. У рамках ЄС цей процес стає все більше наддержавним. Стала можливою вимога використовувати загальні обов'язкові адміністративні стандарти на європейському рівні і, відповідно, в державах-членах ЄС. Незалежно від інституціональних механізмів, національні державні адміністрації повинні визнавати принципи і дотримуватися стандартів, які є загальними для країн – членів ЄС. Оскільки принципи адміністративного права та стандарти державної служби переплітаються, то загальноєвропейські положення є своєрідними орієнтирами або точками відліку для стандартів державних служб та державних адміністрацій як в рамках держав-членів, так і в інститутах ЄС [3, с. 18– 22]. Зрештою, специфіка європейського підходу до держави та її функцій відобразилася в особливостях формування електронних урядів в країнах ЄС.

У загальному кажучи, для України як молодій демократичній державі еволюційний досвід розвитку моделей управління різних розвинутих держав є безперечно важливим. Тим більше, що необхідність створення нового механізму державного регулювання була зумовлена принциповими особливостями трансформаційного періоду. Більшість інсти-

тутів необхідних для функціонування ринку, в державі були відсутні, а економіка переживала вкрай тяжкі структурні деформації.

Разом з тим механічне перенесення на український ґрунт західноєвропейського та американського досвіду призвело до багатьох негативних наслідків. На даний час поширеним залишається уявлення про те, що об'єктивні особливості України значно віддаляють її від європейських реалій, для того щоб просте впровадження зарубіжних практик призвело до успіху. Найважливішою відмінністю української моделі держуправління є її перехідний (змішаний) характер. У державах Центральної та Східної Європи перехідний період завершився досить швидко саме тому, що вже перші пост-соціалістичні режими зробили однозначний вибір на користь членства в ЄС при виконанні всіх відповідних вимог щодо реформування системи держуправління. В Україні і пострадянських державах, за винятком прибалтійських республік, такі орієнтири були відсутні, і пошук власної моделі держуправління здійснювався і здійснюється сьогодні методом спроб і помилок.

Урешті решт, система держслужби в Україні відрізняється і низкою парадоксально суперечливих ознак, що істотно впливають на ефективність діяльності управлінського корпусу. З одного боку, безконтрольність, мірою практичної відсутності суспільного, парламентського і судового контролю. З іншого – недостатня міра винагороди та беззахисність держслужбовців через невизначеність носія відповідальності за загальний стан державної служби в країні, та ін. Чиновництво є об'єктом огульного паплюження з боку ЗМІ і недобросовісних політиків, які забувають про те, що вони самі є вищими державними службовцями і, за суттю, повинні нести безпосередню політичну відповідальність за підбір кадрів, їх кваліфікацію і моральність. Спостереження за держслужбовцями підтверджують тезу, відповідно до якої орієнтація молодих службовців на чиновницьку кар'єру за рахунок ефективної і бездоганної держслужби є досить рідкісним явищем. Набагато частіше зустрічається мотивація, яка базується на переконанні, що посада у регіональному відомстві є хорошим джерелом досвіду та стартовим майданчиком для переходу в бізнес-структури, не кажучи вже про корупційні можливості тощо.

Висновки. Підсумовуючи необхідно констатувати формування європейської «рамкової моделі» державного управління, яка достатньою мірою є еkleктичною та включає наступні напрямки: інформатизацію і деюрократизацію, децентралізацію (деконцентра-

цію, аутсорсинг), приватизацію та введення економічних елементів регулювання управлінських процесів; сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм; принципи «належного управління» («good governance») і «активізація держави». Державні структури ініціюють процес вирішення соціальних проблем і виступають в ролі посередника, надають можливість суспільству діяти надалі самостійно. В цілому така держава тільки встановлює рамки відповідальності для громадян і сприяє розвитку громадянської та ділової активності. Однак дана «рамкова модель» не претендує на повноту, оскільки державне управління в країнах ЄС базується на культурній гетерогенності і партикуляризм, що безпосередньо відбивається в системах державного управління кожної окремої європейської країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бадида А. Ю. Соціальна держава в умовах глобалізації: монографія. Ужгород : РІК-У, 2019. 200 с.
2. Договір про заснування Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text
3. Європейські принципи державного управління. Париж, 1999. № 27. 28 с. URL: http://www.sigmaxweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf
4. Палагнюк Ю. В. Держава євроінтеграційна політика України: теорія, методологія, механізми : монографія. Миколаїв : вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. 392 с.
5. Прокопович Ф. Правда волі монаршей во визначенні спадкоємця держави... URL: <https://archive.org/details/50D9D8785D9EE4330B6>.
6. Die politischen Systeme Osteuropas; Wolfgang I. Wiesbaden : Opladen. Leske & Budrich, 2002. 916 p.
7. Lijphart A. Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. L. : Yale univ. press, 1999. 368 p.