



Галина Шаульская

Институт законодательства Верховной Рады Украины

Публичное управление и трансформации украинской модели гражданского общества

Задачей реформаторов современной управленческой системы Украины является поиск оптимального, гармоничного соотношения участия государства в общественных делах, с созданием комплекса таких механизмов взаимодействия власти и общества, которые не препятствовали бы, а способствовали развитию гражданского общества. Такие условия и должны помочь современной модели постепенно трансформироваться в украинскую модель. Целью статьи является анализ процессов развития гражданского общества в Украине, формулирование предложений и рекомендаций теоретического и практического значения относительно трансформаций его в украинскую модель в системе публичного управления. Предложено: существующую «догоняющую» модель трансформировать в украинскую модель гражданского общества, пройдя три этапа: I – выявление последствий постсоветского прошлого; II – преодоление проблемных явлений, согласно предложенным направлениям; III – согласно разработанной системе индикаторов (показателей) контролировать процесс обновлений. Гармоничное соотношение участия институтов государственной власти в делах общества обезопасит гражданское общество от излишнего воздействия, но создаст условия для его развития. В центре внимания модели – гражданин (свободный индивид), от которого выстраивается и вся система публичного управления; отношения гражданского общества и власти основываются на принципах индивидуализма, а не коллективизма. Автор резюмирует: формирование украинской модели гражданского общества должно происходить с учетом культурно-исторических, национально-этнических и социально-экономических особенностей развития Украины. В центре внимания этой модели – гражданин, от которого выстраивается и вся система публичного управления. В модели предусмотрены развитая система институтов демократии; правовая защищенность граждан; конкуренция институтов, структур, общественных групп населения и т.д.; признание и обеспечение широкого спектра прав и свобод человека; свободное формирование общественного мнения, плюрализма; высокий уровень гражданской культуры и образования населения; многоукладная экономика; удельный и определяющий вес в обществе среднего класса (40–70%); развитая система самоуправления (благодаря внедрению многоуровневого управления) преобладание социальной политики в деятельности государства (направление усилий на повышение экономической эффективности и общего благосостояния).

Ключевые слова: публичное управление, местное самоуправление, гражданское общество, модели гражданского общества, механизмы государственного управления

Halyna Shaulska

Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine

Public governance and transformation Ukrainian model of civil society

The task of the reformers of the modern administrative system of Ukraine is to search for the optimal, harmonious balance of state participation in public affairs, with the creation of a set of mechanisms for interaction between the government and society that would not hinder, but contribute to the development of civil society. Such conditions should help the modern model to gradually transform into the Ukrainian model. The purpose of the article is to analyze the processes of development of civil society in Ukraine, formulate proposals and recommendations of theoretical and practical significance regarding its transformation into a Ukrainian model in the public administration system. It is proposed: to transform the existing “catching up” model into the Ukrainian model of civil society, going through three stages: I – identification of the consequences of the post-Soviet past; II – overcoming problematic phenomena, according to the proposed directions; III – according to the developed system of indicators (indicators), control the update process. A harmonious balance of the participation of state institutions in the affairs of society will protect civil society from unnecessary impact, but will create conditions for its development. The model focuses on the citizen (free individual), from whom the entire system of public administration is built; relations between civil society and power are based on the principles of individualism, not collectivism.



The author summarizes: the formation of the Ukrainian model of civil society should take place taking into account the cultural-historical, national-ethnic and socio-economic characteristics of Ukraine's development. The focus of this model is the citizen, from whom the entire system of public administration is built. The model provides for a developed system of democratic institutions; legal protection of citizens; competition of institutions, structures, social groups of the population, etc.; recognition and provision of a wide range of human rights and freedoms; free formation of public opinion, pluralism; high level of civic culture and education of the population; diversified economy; specific and determining weight in the middle class society (40–70%); a developed system of self-government (thanks to the introduction of multi-level management) the predominance of social policy in the activities of the state (focusing efforts on increasing economic efficiency and general welfare).

Keywords: public administration, local government, civil society, models of civil society, mechanisms of public administration

Галина Шаульська

Інститут законодавства Верховної Ради України

Публічне управління та трансформації української моделі громадянського суспільства

Завданням реформаторів сучасної управлінської системи України є пошук оптимального, гармонійного співвідношення участі держави в суспільних справах, зі створенням комплексу таких механізмів взаємодії влади та суспільства, які не перешкоджали б, а сприяли розвитку громадянського суспільства. Такі умови і повинні допомогти сучасній моделі поступово трансформуватися в українську модель. Метою статті є аналіз процесів розвитку громадянського суспільства в Україні, формулювання пропозицій і рекомендацій теоретичного і практичного значення щодо трансформації його в українську модель у системі публічного управління. Запропоновано: наявну модель, що «доганяє», трансформувати в українську модель громадянського суспільства, пройшовши три етапи: I – виявлення наслідків пострадянського минулого; II – подолання проблемних явищ, згідно із запропонованими напрямками; III – згідно з розробленою системою індикаторів (показників) контролювати процес оновлення. Гармонійне співвідношення участі інститутів державної влади в справах суспільства забезпечить громадянське суспільство від зайвого впливу, але створить умови для його розвитку. У центрі уваги моделі – громадянин (вільний індивід), від якого вибудовується і вся система публічного управління; відносини громадянського суспільства і влади ґрунтуються на принципах індивідуалізму, а не колективізму. Автор резюмує: формування української моделі громадянського суспільства має відбуватися з урахуванням культурно-історичних, національно-етнічних і соціально-економічних особливостей розвитку України. У центрі уваги цієї моделі – громадянин, від якого вибудовується і вся система публічного управління. У моделі передбачені розвинена система інститутів демократії; правова захищеність громадян; конкуренція інститутів, структур, громадських груп населення і т.д.; визнання і забезпечення широкого спектру прав і свобод людини; вільне формування громадської думки, плюралізму; високий рівень громадянської культури та освіти населення; багатокладна економіка; питома і визначальна вага в суспільстві середнього класу (40–70%); розвинена система самоврядування (завдяки впровадженню багаторівневого управління) переважання соціальної політики в діяльності держави (спрямування зусиль на підвищення економічної ефективності і загального добробуту).

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, моделі громадянського суспільства, механізми державного управління

Постановка проблеми.

Среди приоритетных направлений реформирования современной управленческой системы Украины, необходимо уделять должное внимание и процессам развития гражданского общества, поиску оптимального, гармоничного соотношения участия государства в общественных делах, созданию комплекса таких механизмов взаимодействия власти

и общества, которые способствовали бы его развитию. Одной из основных задач реформирования должно стать создание условий для трансформации современной модели в украинскую модель гражданского общества.

Анализ последних исследований и публикаций.

Широкому спектру проблем гражданского общества посвящены многочисленные



исследования как ученых прошлого, так и современников. Среди известных имён: Дж. Александер, Э. Геллнер, Р. Дарендорф, К. Джон, П. Козловски, Д. Кола, М. Кляйнеберг, А. Лейпхарт, Н. Розенблюм, М. Уолцер, Ю. Хабермас и многие другие.

«Гражданское общество крайне необходимо для утверждения демократического управления, как пишет Дж. Кин, там, «где нет гражданского общества, не может быть взаимодействия и обмена мнениями между гражданами, способными публично выбирать свои идентичности, уважать свои обязанности в рамках политически правовой структуры, которая обеспечивает мир между гражданами, хорошо функционирование правительства, социальную справедливость и – прежде всего – действует в соответствии с принципом, что власть должна быть подотчетна обществу» (Kin, 2000, с. 78). М. Уолцер отмечает, что гражданское общество не включает государство, оно находится за пределами государственной политики, вне власти, вне системы подчинения, наказания и государственных санкций. Но гражданское общество открыто для всех: и для тех, кто обладает властью, и для тех, кто ее лишен по своему социальному статусу. Хотя оно и возникло для защиты людей из второй категории, всеми достижениями и преимуществами гражданского общества все равно могут воспользоваться все без исключения слои населения (Walter, 1998, с. 487–503). Дж. Грейдал своё определение гражданского обществу. Автор отмечает, что оно является той сферой автономных институтов, защищенных законодательством, в пределах которой индивиды и сообщества, имея различные верования и ценности, могут мирно сосуществовать (Gray, 1993, с. 157). Гражданское общество — прежде всего, даже перед рыночными отношениями. Процесс его становления — сложный и длительный. Он может быть успешным только в большей или меньшей степени, в зависимости от страны, — подчеркивал Геллнер (Gellner, 1994).

Особенности развития гражданских обществ в государствах, образовавшихся после распада Советского Союза, изучают многие учёные, среди исследователей можно отметить научные работы Петухова

А., Демьянова Е. (Petukhov, & Demyanov, 1916, с. 7–16). Проблематике гражданского общества посвящены многочисленные работы Карася А., достойного исследования гражданской идентичности как этического самоопределения (Karas, 2018, с. 65–69). Многочисленные научные труды Колодий А. также заслуживают большого внимания (Kolodiy, 2002). Изучению отдельных аспектов проблематики посвящены и работы Кипеня В. (Kipen, 2014, с. 5–9). В его работах отражены результаты глубоких исследований, даются рекомендации по предотвращению в обществе противостояний. Некоторые аспекты гражданского общества освещались и нами в монографической работе, посвящённой исследованию механизмов взаимодействия общественности с органами публичной власти в Украине (Shaulska, 2018, с. 150) и научной статье (Shaulska, 2019, с. 190–194).

Целью статьи является анализ процессов развития гражданского общества в Украине, формулирование предложений и рекомендаций теоретического и практического значения по трансформаций его в украинскую модель в системе публичного управления.

Изложение основного материала исследования.

Общественный прогресс не может происходить лишь возможностями и потенциалом государства, свою значимую роль должно играть и гражданское общество, которое только формируется в Украине. Помочь современной модели развития стать настоящей движущей силой государства, с участием которой Украина быстрыми темпами и с наименьшими потерями трансформировалась бы в демократическую, высокоразвитую страну – важная задача, которая возлагается на несколько наук одновременно, в том числе и науку государственного управления. Непростая задача усложнена тем, что существуют некоторые особенности, а также ключевые моменты, которые находятся в противоречии к друг другу, но гармоничное соотношение этих противоречий нужно учитывать:

– во-первых, гражданское общество полноценно не развивается, если не создавать необходимых условий (подтверждением этого являются страны с

тоталитарными режимами);

– во-вторых, чем больше государственная власть вмешивается в политические процессы общества и в дела отдельного индивида, тем хуже развивается гражданское общество;

– в-третьих, если западные модели гражданских обществ развивались веками эволюционным путем, то в Украине модель формируется за считанные десятки лет, или даже годы. Итак, в мире не существует модели гражданского общества, которую можно было позаимствовать, скопировать, а необходимо сформировать свою, в соответствии с нашими историческими особенностями и национальными традициями. С нашей точки зрения, она должна быть ориентирована на принцип индивидуализма, а не коллективизма. Вместе с тем, опыт зарубежных стран необходимо использовать в качестве ориентиров, которые должны помочь достичь поставленных целей и, по возможности, уменьшить количество проблемных явлений в переходном периоде.

Следовательно, задачей ученых и реформаторов современной управленческой системы является поиск оптимального, гармоничного соотношения участия государства в общественных делах с созданием комплекса таких механизмов взаимоотношений власти и общества, которые не препятствовали бы, а способствовали развитию гражданского общества. Такие условия и должны помочь современной «догоняющей» модели развития трансформироваться в украинскую модель гражданского общества.

Итак, учитывая опыт зарубежных стран в качестве ориентиров, целью мы ставим получить модель гражданского общества, которую будут характеризовать признаки: наличие в обществе свободных владельцев средств производства; многоукладная экономика; удельная и определяющая вес в обществе среднего класса; доминанта социальной политики в деятельности государства, развитая система институтов демократии; правовая защищенность граждан и т. д.

Главные функции гражданского общества, модель которого желательно получить, следующие:

– Гражданское общество должно быть средством самовыражения индивидов,

их самоорганизации и самостоятельной реализации ими собственных интересов. Большую часть общественно важных вопросов институты должны решать самостоятельно или на уровне местного самоуправления. Таким образом облегчая выполнение функций, возложенных на государство, уменьшая количество проблем, которые ему приходится решать.

– Институты гражданского общества должны быть способными выступить гарантом незыблемости личных прав граждан, предоставить им уверенность в собственных силах, стать опорой в возможном противостоянии с государством, сформировать социальный капитал, то есть черты, благодаря которым личность приобретет способность к эффективным солидарным действиям.

– Институты гражданского общества должны упорядочивать протестные действия и требования людей, которые в противном случае могли бы превратиться в разрушительные. Следовательно, они должны создавать благоприятные условия для функционирования демократической власти.

– Институты гражданского общества, используя предоставленные им механизмы, должны выполнять функцию защиты интересов определенной группы с другими группами интересов. Их деятельность должна помогать каждой группе иметь шанс быть услышанной на каждом уровне властной пирамиды, особенно на уровне центральных институтов власти.

Перечисленные признаки и функции являются наработкой мировой научной мысли, поэтому мы полностью согласны, что их нужно использовать как основные, разрабатывая собственную модель. Такие характеристики помогают сориентироваться и в спектре проблем, требующих решения для получения желаемого результата.

Несомненно, социально-политическая стабильность – приоритетная задача для каждого государства, но решить её можно двумя противоположными способами (в зависимости от сущностной основы организации государственной власти):

– В условиях тоталитарного государства стабильность обеспечивается средствами давления на общество (экономическими,



идеологическими, политическими и т.д.).

– В демократических странах – благодаря повышению уровня социальной однородности общества (благоприятным условиям развития гражданского общества, правового государства, формированию среднего класса и т.д.).

Историческое прошлое свидетельствует, что силовое давление со стороны органов государственной власти вызывает мощное противодействие, которое рано или поздно приводит к: социально-политическим противостояниям, сепаратизму, вооруженным конфликтам и т.д., которые в совокупности создают серьезные угрозы национальной безопасности. Уровень таких угроз зависит от наличия и других важных факторов. Но, необходимо признать, для Украины этот уровень был и до сих пор остается достаточно высоким, что подтверждают события последних лет в Крыму, на востоке и в других регионах. Наличие таких факторов свидетельствует о том, что признаки тоталитарного советского прошлого еще окончательно не преодолены в обществе, а Украина как демократическая страна только формируется.

Таким образом, на первом этапе создания украинской модели гражданского общества необходимо сосредоточить усилия на выявлении проблемных явлений (и всех сопутствующих им последствий), детерминированных советским прошлым. Некоторые из этих проблем уже находятся в стадии решения, но все еще требуют внимания.

К последствиям постсоветского прошлого, которые замедляют, сдерживают развитие гражданского общества в Украине можно отнести: наличие остатков патернализма у значительной части украинского общества, надежды на «сильного лидера», который должен решить проблемы общества вместо того, чтобы проявлять гражданскую активность; доминирование среди граждан настроений подавленности, незначительности и отчужденности от государства и политики; низкий уровень доверия граждан к власти, отсутствие постоянных, наработанных механизмов свободного доступа к органам власти; чрезмерная бюрократизация власти, искусственные барьеры между общественными инициативами и органами

государственной власти, органами местного самоуправления; разрозненность институтов гражданского общества, копирование функций, формальность существования большей части из них; искусственное торможение развития различных форм общественного самоуправления; доминирование клановых интересов на верхушке современной политической пирамиды; высокий уровень коррупции в Украине; недостаточный уровень законодательного обеспечения развития гражданского общества, гармонизации законодательства Украины с законодательством Европейского Союза и другие.

Несмотря на такое количество проблемных явлений, многие из исследователей, преимущественно западных, определяют, что гражданское общество в Украине формируется достаточно быстрыми темпами по сравнению с другими странами, образовавшимися после распада СССР. Не разделяя такой оптимизм, считаем, что улучшить ситуацию можно было бы, уделив большее внимание некоторым ключевым аспектам.

В частности, рассмотрение отношений гражданского общества и власти в варианте моделирования «коллективизм – индивидуализм» (первый вариант тяготеет к подчинению и зависимости от государства, а второй – к самостоятельности, автономности от государства и независимого контроля над ним), что позволяет определить модель, которая лучше всего соответствует украинскому обществу, помогает обозначить векторы для достижения желаемого результата.

Напомним, что для стран Запада характерны преимущественно плюралистическая и корпоративистская модели отношений власти и гражданского общества, а для стран Востока – патерналистская модель. И хотя мы уверенно относим себя к европейским странам, патернализм еще в значительной степени присутствует в нашем современном обществе. Кроме того, на достаточно высоком уровне в украинском обществе присутствуют популизм (заигрывания власти с гражданским обществом для обеспечения популярности) и клиентизм (зависимость институтов гражданского общества от элиты). Конечно, такие характеристики в

различных пропорциях могут встречаться везде, однако преимущественно в странах «догоняющего» развития, где гражданское общество только формируется.

Итак, избавиться от остатков патернализма, который присущ большей части украинского общества, надежд на «сильного лидера», который должен решить проблемы общества (вместо того, чтобы проявлять гражданскую активность), а также элементов популизма и клиентизма, которые являются сопутствующими, – считаем одной из главных задач на современном этапе создания украинской модели.

Преодолевая последствия постсоветского прошлого, общество должно приобретать демократические признаки, приближаться к социальной однородности, созданию правового государства, формированию среднего класса и т. д.

В этом аспекте наработки научного сообщества по теории общества равных возможностей предоставляет потенциал, чтобы использовать рациональные составляющие концепции для моделирования вариантов дальнейшего развития. Концепция предусматривает равные возможности на: лечение; поддержание здоровья; безопасности: собственной безопасности и безопасности собственности; удовлетворение базовых социальных потребностей человека: информационного обмена; общение по интересам; социального аспекта творческого самовыражения; обеспечение возможностей развития: информации; образования; самосовершенствование; возможности создать собственное рабочее место (предпринимательство); удовлетворение психологических потребностей человека: самоидентичности; уважения; индивидуальных аспектов творческого самовыражения и тому подобное. Человек, который не получил гарантированные равные возможности имеет право на получение справедливой компенсации в судебном порядке.

Рациональные составляющие этой концепции (по направлению социальной энергии, гарантированных равных возможностей для каждого гражданина) сочетаются с нашими предложениями, изложенными в концепции пятиуровневого (многоуровневого) публичного управления

(Shauleska, 2019, с.190–194).

Определение человека главной ценностью государства, а, следовательно, и инвестиции в человека, его образование, культуру, досуг и т.д. в развитых странах уже давно стало приоритетом. Интеллект и знания человека – важный ресурс, который признан во всем мире, но пока еще эффективно не используется в нашей стране, в этом направлении украинское общество существенно отстает от европейских государств, от модели информационного общества, общества знаний. Изменить ситуацию возможно реформированием всей организации управления общественными процессами.

Мы рассматриваем дефиницию гражданского общества как: правового, демократического, плюралистического, открытого общества равноправных граждан, независимого от государства, но взаимодействующего с ним ради общего благосостояния. Основным субъектом гражданского общества является свободный индивид, реализующий свои интересы в рамках единого для всех закона и общественного правопорядка. Человек (свободный индивид) как полноправный и ответственный член гражданского общества, является участником различных общественных отношений – экономических, нравственных, религиозных, политических, юридических, информационных и тому подобное. Но человек должен стать полноценным участником в системе публичного управления, для того чтобы эта система эффективно заработала, заработал бы и весь комплекс механизмов публичного управления и публичного администрирования.

Итак, основным субъектом гражданского общества является человек (свободный индивид), и от гражданина (человека) мы предлагаем выстраивать всю систему публичного управления. Такие условия создают оптимальные возможности для перехода от «догоняющей» к украинской модели гражданского общества, которое не будет зависеть от государства, но взаимодействовать с ним ради общего благосостояния.

Существующую «догоняющую» модель, с нашей точки зрения, возможно трансформировать в украинскую модель гражданского общества, пройдя три этапа: на I – выявить последствия постсоветского



прошлого; на II этапе усилия институтов власти и общества направить на преодоление проблемных явлений, согласно предложенным направлениям; на III этапе по разработанной системой индикаторов (показателей) контролировать процесс трансформаций (рис. 1). Гармоничное соотношение участия государственной власти в делах общества обезопасит гражданское общество (его институты) от излишнего воздействия, но создаст условия для развития. В центре внимания модели – гражданин (свободный индивид-владелец), от которого выстраивается и вся система публичного управления (пятиуровневая модель); отношения гражданского общества и власти основываются на принципах индивидуализма, а не коллективизма.

Выводы.

Подытожить вышеизложенное можно следующим: формирование украинской модели гражданского общества должно происходить с учетом культурно-исторических, национально-этнических и социально-экономических особенностей развития Украины. В центре внимания этой модели – гражданин, от которого выстраивается и вся система публичного управления. В модели предусмотрены развитая система институтов демократии; правовая защищенность граждан; конкуренция институтов, структур, общественных групп населения и т.д.; признание и обеспечение широкого спектра прав и свобод человека; свободное формирование общественного мнения, плюрализм; высокий уровень гражданской культуры и образования населения; многоукладная экономика; удельный и определяющий вес в обществе

среднего класса (40–70%); развитая система самоуправления (благодаря внедрению многоуровневого управления); преобладание социальной политики в деятельности государства (направление усилий на повышение экономической эффективности и общего благосостояния).

Концепция пятиуровневого публичного управления изложена нами в статье «Многоуровневая модель публичного управления как основа для развития гражданского общества Украины» (Shaulya, 2019, с.190–194). Кратко её можно резюмировать, как: общественное системное управление, под которым подразумеваем управленческую деятельность как общественную координацию, которая упрощает и делает возможным коллективные действия (органов власти, институтов гражданского общества и граждан) через коллективно принятые решения этими субъектами, как в вертикальном, так и в горизонтальном измерении.

Кроме этого, украинское гражданское общество должно стать средством самовыражения индивидов, их самоорганизации и самореализации собственных интересов; гарантом незыблемости личных прав граждан; оно упорядочивает, регулирует любые общественные напряжения, негативные настроения и действия граждан; помогает представителям каждой группы интересов быть представленными на каждом уровне управленческой пирамиды. А отношения гражданского общества и власти построены на принципах индивидуализма, а не коллективизма. Такая модель гражданского общества будет движущей силой в государстве и поможет Украине трансформироваться в демократическое, высокоразвитое государство.

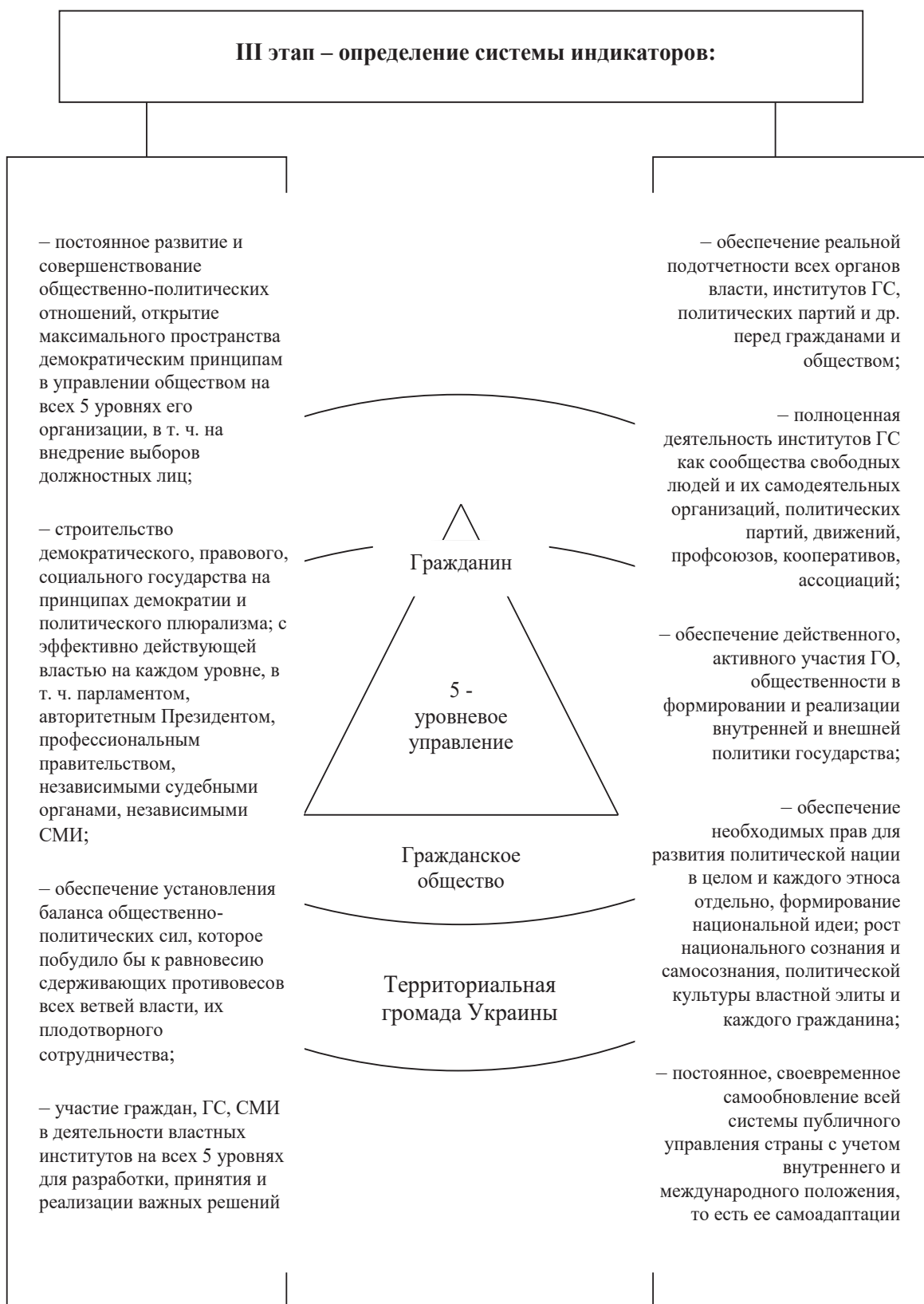


Рис. 1. Индикаторы развития модели гражданского общества Украины



REFERENCES

- Gellner, E. (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. London & Toronto: Hamish Hamilton / Penguin.
- Gray, J. (1993). What Is Living in Liberalism? *Post Liberalism: Studies in Political Thought*. London: Routledge.
- Karas, A. (2018). Civil Identity as Ethical Self-Determination. *Proceedings of the XXIII World Congress of Philosophy. Philosophy of Values Pages*, 68, 65–69 [in Ukrainian].
- Kin, J. (2000). *Hromadianske suspilstvo: stari obrazy, nove bachennia* [Civil society: old offenses, new vision]. Kyiv: K.I.S.; Analytically experimental center [in Ukrainian].
- Kipen, V. (2014). Traumatized consciousness as a consequence and Factor of insecurity. Research of mass attitudes in Donetsk. *Skhid*, 2 (128), 5–9 [in Ukrainian].
- Kolodiy, A. (2002). *Na shliakhu do hromadianskoho suspilstva. Teoretychni zasady y sotsiokulturni peredumovy demokratychnoi transformatsii v Ukraini* [On the way to civil society. Theoretical foundations and socio-cultural preconditions of democratic transformation in Ukraine]. Lviv: Red Viburnum [in Ukrainian].
- Petukhov, A., & Demyanov, E. (1916). Civil Society: the Russian model of interaction between state and Society. *Political space of a Region*, 3(96), 7–16 [in Russian].
- Shaulska, H. M. (2018). *Mekhanizmy vzaiemodii hromadskosti z orhanamy publichnoi vlady v Ukraini*. T. V. Motrenko (Ed.). Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
- Shaulska, H. M. (2019). Multilevel model of public administration as a basis for the development of civil society in Ukraine. *Legal journal «Law and Life» «Legea si Viata»*, 5/2, 190–194.
- Walter, M. (1998) Complex Equality. R. E. Goodin, Ph. Pettit (Eds.). *Contemporary Political Philosophy*. An Anthology. Malden, 487–503.

Shaulska Halyna

Ph.D., <https://orcid.org/0000-0001-7696-1017>, schaulska@i.ua

Стаття надійшла / Article arrived: 07.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 18.02.2021