

УДК 342.951:351.82

**В.І. МОСКОВЕЦЬ**, канд. соц. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКІСТЬ» У ЗАКОНОДАВСТВІ ТА АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВІЙ ТЕОРІЇ**

*Ключові слова:* поняття «громадськість», законодавство, адміністративно-правова теорія

В процесах становлення правової держави в Україні, розбудови громадянського суспільства все більшої ваги набуває залучення громадян до здійснення різноманітних державних функцій. Таке залучення є свідченням демократичності функціонування державних інституцій, людиноцентристської сутності держави, воно дає можливість якнайповніше враховувати інтереси громадян при реалізації державної влади. Теорія і практика державотворення виробили багато форм залучення громадян до виконання функцій держави. Разом із тим, у саме поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії досить часто вкладається різний зміст, що обумовлює актуальність подальшого його наукового дослідження.

Питання участі громадян у реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя неодноразово були предметом дослідження таких науковців як В.П. Акіменко, О.М. Бандурка, І.Д. Главуш, В.С. Єременко, С.В. Конаненко, А.Р. Ноздрачьов, О.Д. Поліщук, В.Н. Садовський, В.П. Симоненко, А.Н. Яворенков та ін. Визначення громадськості зустрічається в нормативно-правових актах та спеціальній літературі. Про неї часто йдеться у повідомленнях засобів масової інформації, це поняття використовується у повсякденній практиці державного управління. Тобто, термін «громадськість» є дуже популярним у використанні. Проте, як не дивно, спеціальні дослідження цього поняття дотепер відсутні.

Тому завданням цієї статті є визначення шляхом аналізу нормативно-правових актів та літературних джерел поняття громадськості, особливості його розуміння в законодавстві та адміністративно-правовій теорії.

Варто зазначити, що в нормативних актах досить часто використовується термін «громадськість», що ж стосується його визначення, то робиться це вкрай рідко і не зовсім вдало. Один із них – наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля». Під громадськістю в ньому розуміється одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою [1].

Інші нормативні акти містять лише загальні положення щодо забезпечення можливості громадськості мати доступ до публічної інформації, право брати участь у процесі прийняття рішень державними органами і доступ до правосуддя з питань, які стосуються суспільних інтересів, тощо.

Заслуговує на увагу постанова Верховної Ради України від 19.02.1997 р. про схвалення у першому читанні поданого Кабінетом Міністрів України проекту Закону України «Про участь громадськості в охороні громадського порядку і державного кордону» та доручити Кабінету Міністрів України разом з Комісією Верховної Ради України з питань законності і правопорядку доопрацювати поданий проект Закону з урахуванням пропозицій та зауважень постійних комісій Верховної Ради України і народних депутатів України та внести його на розгляд Верховної Ради України. Цей закон мав визначити засади участі громадськості в охороні громадського порядку і державного кордону. Проте Закон із такою назвою так і не було прийнято. Натомість у червні 2000 р. було прийнято Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [2], в якому термін «громадськість» не використовується.

В літературі під громадськістю розуміють:

- 1) соціально-активну частину суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. Для діяльності такої частини суспільства потрібні певні організації. Такі громадські організації існують, вони створені громадянами задля захисту своїх законних прав, свобод та інтересів;
- 2) а) закриту (внутрішню), б) відкрити (зовнішню, широку, масову) – це споживачі, партнери, конкуренти, аудиторія ЗМІ, фінансові структури, учасники політичного життя, соціокультурних рухів;
- 3) групи людей всередині організації або поза нею, з якими організація так чи інакше взаємодіє [3, с.10].

У теорії та практиці публік рілейшнз поняття «громадськість» є багатоплановим, одним із ключових. У найзагальнішому розумінні під громадськістю мається на увазі будь-яка група людей (можливо, навіть й окремі індивіди), що так чи інакше пов'язана з життєдіяльністю організації або установи. Це можуть бути її власні службовці, громада, що мешкає по сусідству, клієнти, працівники засобів інформації, державні службовці, видатні особистості тощо.

З точки зору теорії та практики публік рілейшнз громадськістю у повному розумінні цього слова є тільки активна група чи окремі індивіди. Будь-яка пасивність групи для фахівця зв'язків з громадськістю (особливо якщо цією аудиторією є групи, що істотно впливають на функціонування організації) означає, що з вини організації як такої або через прорахунки відповідальних за сферу публік рілейшнз у організації не все гаразд. Тому невід'ємною частиною публік рілейшнз є коротко- або довготермінові ПР-кампанії, спрямовані саме на те, щоб пасивну групу перетворити на активну, таку, що жваво відгукується на політику, лінію поведінки даної організації. Для ПР-практики саме така активна спільність і стає громадськістю. Тому для органів внутрішніх справ неабияке значення має активність населення, засобів масової інформації, державних установ щодо правоохоронної діяльності [3, с.11].

Останнім часом в теорії та практиці публік рілейшнз найширшого використання дістає ситуативний підхід, коли під поняттям «громадськість» (активна аудиторія) мається на увазі будь-яка група людей, що за певних обставин так або інакше згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів або переживань. Такий підхід був запропонований представником прагматизму Джоном Дьюї. На його думку, громадськість – це активне соціальне утворення, що в певний момент об'єднує всіх тих, хто стикається з спільною проблемою і може разом шукати шляхи її розв'язання. Група громадськості формується на основі визнання певного зла, яке може завдати шкоди спільному інтересу певного кола людей. Однак без спілкування між собою угруповання людей може залишитися позбавленою форми тінню, тому виходячи з цих міркувань, американський дослідник Джеймс Груніг звернув увагу на три фактори ситуативного характеру, які завдяки насамперед комунікації, спілкуванню людей між собою перетворюють латентну (приховану) громадськість на активну. Серед цих факторів він називає усвідомлення проблеми, усвідомлення обмежень та рівень включеності [4, с.15].

Щодо розуміння поняття «громадськість» з точки зору семантики. Зокрема, під нею розуміють – 1) одну або декілька фізичних або юридичних осіб, з ким соціальна організація вступає в контакт як всередині (службовці, співробітники, працівник, акціонери, члени громадських організацій і т. ін.), так і за її межами (виборці, платники податків, місцеві жителі, соціальні замовники, партнери, споживачі і т. ін.); 2) рідка властивість за значенням прикметника «громадський» (що стосується суспільства; стосується добровільного обслуговування колективу, суспільства; значущий для суспільства, публічний; належить одночасно декільком суб'єктам, колективний, не одноосібний; люблячий суспільство, колектив, пристосований до життя в колективі); 3) активна частина суспільства, яка виражає його думку; 4) сукупність організацій та представників будь-якої групи людей.

При цьому для більш повного визначення терміна визначаються суб'єкти, які ним не охоплюються. Так, до громадськості не можна відносити осіб чи організації, які формально відповідають за прийняття рішень, спрямованих на отримання якогось результату. Такі як:

- 1) органи державної влади (законодавчої, виконавчої та судової);
- 2) ініціатор діяльності, його підрядники та субпідрядники;
- 3) організації або особи, відповідальні за розробку законодавства та введення його в дію;
- 4) інші організації, які відповідають за прийняття рішень, метою яких є досягнення певного результату, як це визначено чинним законодавством або угодами [5].

У тлумачному словнику С. Ожегова громадськість визначається як суспільство, передова його частина, що виражає його думку [6, с.89]. «Громадськість» у словнику Т. Єфремової та на думку С. Кузнецова – 1) частина суспільства, що бере активну участь у житті цього суспільства і виражає думку цієї частини суспільства; 2) громадські організації [7, с.91; 8, с.80]. Д.М. Ушаков вважає, що громадськість – 1) громадська думка, суспільство; 2) громадські організації [9, с.99]. Д.В. Дмитрієв визначає громадськість як ту частину суспільства, колективу тощо, яка найбільш активно бере участь в його житті, визначає основні напрямки його розвитку, користується великим впливом, повагою [10, с.93].

Аналізуючи наведені думки, можна зазначити, що поняття «громадськість» неодмінно пов'язане з поняттям «суспільство» із старослов'янського «обыштво» (др.-грец. κοινότης). Під суспільством розуміють: 1) сукупність людей, об'єднаних схожим способом життя, територією; 2) коло людей одного походження, єдиних інтересів; 3) форма організації, спілки; 4) компанія як група осіб; 5) організована сукупність людей, об'єднаних характерними для них відносинами на певному ступені історичного розвитку; 6) соціальна самодостатня система, заснована на співпраці

людей і зі своєю власною динамічною системою взаємозв'язків його членів, об'єднаних родинними зв'язками, груповими, становими, класовими та національними відносинами. Відносини людей у межах суспільства називають соціальними [11].

У суспільстві існують, як правило, власні культурні та історичні надбання, суспільні норми та установи. У кожному суспільстві є свої власні суб'єкти соціального спілкування – особа, сім'я, клас, група, нація, держава та інші. Основними елементами, що визначають суспільство, є власність, праця, сім'я. Суспільство – основоположна категорія філософії, соціології та антропології.

Перші уявлення про суспільство як систему співжиття людей формувались з найдавніших часів розвитку інтелектуальної культури людства. Великий внесок у визначення суспільства внесли стародавні мислителі, китайський філософ Конфуцій, античні мислителі Платон та Аристотель, їхні учні та послідовники. У теоретично-філософській уяві стародавніх мислителів суспільство у буквальному розумінні цього слова ототожнювалося з державою. Аристотель вбачав людину як політичну або державну істоту. Закономірності розвитку суспільства і держави ототожнювалися.

На відміну від мислителів античності, філософи середньовіччя зазначили різницю між соціумом і державою, але приховували це в релігійних містифікаціях. Нікколо Макіавеллі був одним з перших, хто визначив державу як одну із складових соціуму, більш широкого і фундаментального утворення. Мислителі пізнього середньовіччя в дослідженні суспільства продовжували приділяти велику увагу державі, її підрозділам і структурам. Перші уяви та дослідження суспільства як специфічного утворення і форму людського співжиття були несміливими і непослідовними. Про головний об'єкт – соціум як цілісну систему – соціальна філософія могла сказати надзвичайно мало. Багато авторів новітньої історії навіть не спробували більш-менш серйозним чином прояснити собі

природу елементарних явищ соціального, не кажучи вже про його внутрішню природу і сутність. Пошук теоретичних моделей, які б адекватно відтворювали природу і сутність соціального, історію його розвитку і механізми функціонування, триває і досі.

Суспільство – група людей, формально не організована, але яка має спільні інтереси і цінності. Поняття відкритого і закритого суспільства були введені Карлом Поппером для опису культурно-історичних і політичних систем, характерних для різних суспільств на різних етапах їх розвитку [12, с.50].

Закрите суспільство – за Поппером – тип суспільства, що характеризується статичною соціальною структурою, обмеженою мобільністю, нездатністю до інновацій, традиціоналізмом, догматичною авторитарною ідеологією (має місце система, коли більшість членів суспільства охоче приймають ті цінності, які їм призначені, зазвичай це тоталітарне суспільство).

Відкрите суспільство – за Поппером – тип суспільства, який характеризується динамічною соціальною структурою, високою мобільністю, здатністю до інновацій, критицизмом, індивідуалізмом і демократичною плюралістичною ідеологією [13, с.51] (тут людині надається можливість самій обирати світоглядні, моральні цінності. Відсутня державна ідеологія, а на рівні конституції закріплюються принципи духовної свободи, які людина реально використовує. Тобто, сама намагається знайти основні цінності).

У відкритому суспільстві кожен учасник відповідальний за своє життя і дбає переважно про себе, при цьому в суспільстві поважається право на приватну власність і особисту гідність. У закритому суспільстві «святий обов'язок» – піклуватися про інших, а приватна власність – справа сумнівна (негожа) або навіть злочинна, негідна.

Вищенаведені міркування про типи закритого і відкритого суспільства можуть бути справедливими лише для суспільств у межах держави. Якщо людина у відкритому суспільстві, на відміну від закритого, знаходить са-

мостійно основні цінності, то вона може потім співіснувати з іншими однодумцями, які з нею також утворюють суспільство, яке може мати єдині цінності, але яке не можна за цією ознакою віднести до закритого.

Таким чином, враховуючи викладене, можна зробити висновок, що громадськість – це соціально-активна частина суспільства (організована сукупність людей), яка за певних обставин так або інакше згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів та яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, визначає основні напрямки його розвитку, користується великим впливом, повагою. Громадськість складається з однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, організації або груп, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою задля захисту своїх законних прав, свобод та інтересів у галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах. Громадськість як активне соціальне утворення в певний момент об'єднує всіх тих, хто стикається з спільною проблемою, яка стосується суспільних інтересів, і може разом шукати шляхи її розв'язання.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля»: від 18.12.2003 р., № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 357.
2. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»: від 22.06.2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
3. Королько В. Г. Паблік рілейшнз. Наукові основи, методика, практика : підручник / В. Г. Королько. – Вид. 2-ге, доп. – К. : Скарби, 2001. – 400 с.
4. Болотова В. О. Паблік рілейшнз в ОВС : конспект лекцій / В. О. Болотова. – Х. : Видво НУВС, 2001. – 125 с.



5. Общественность [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.
6. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка (М-О) / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. : Азъ, 1992. – 1539 с.
7. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т. Ф. Ефремова. – М. : Рус. яз., 2000. – 1680 с.
8. Кузнецов С. Большой толковый словарь русского языка / С. Кузнецов. – СПб. : Норинт, 1998. – 1536 с.
9. Толковый словарь русского языка : в 4 т. Т. 2: Л-О / под ред. Д. Н. Ушакова. – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1938. – 1040 с.
10. Толковый словарь русского языка: около 7000 словар. ст.: Свыше 35 000 значений: Более 70 000 иллюстрат. примеров / под ред. Д. В. Дмитриева. – М. : Изд-во Астрель ; Изд-во АСТ, 2003. – 1582 с.
11. Общество [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wiktionary.org/wiki>.
12. Открытое общество и его враги. Т. 1: Чары Платона. Пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. – М. : Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. – 448 с.
13. Суханов В. Н. Открытое (закрытое) общество / Суханов В. Н. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://zhurnal.lib.ru/s/suhanow\\_w\\_n/ozo2.shtml](http://zhurnal.lib.ru/s/suhanow_w_n/ozo2.shtml).

*Московец В. І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії / В. І. Московец // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 630–634 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11mviapt.pdf>*

Зроблена спроба визначити поняття громадськість шляхом аналізу нормативно-правових актів та літературних джерел.

\*\*\*

*Московец В.И. Понятие «общественность» в законодательстве и административно-правовой теории*

Предпринята попытка определить понятие общественности путем анализа нормативно-правовых актов и литературных источников.

\*\*\*

*Moskovets V.I. Concept «Public» in the Legislation and the is Administrative-Legal Theory*

Attempt to define concept of the public by the analysis of regulatory legal acts and references is undertaken.