

М. А. Гирик,  
здобувач кафедри державного управління і менеджменту,  
Національна академія державного управління при Президентові України

## ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ КАТЕГОРІЙ "ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО" ТА "ГРОМАДСЬКІСТЬ" У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

---

**Публікація присвячена проблемам співвідношення двох споріднених, але не тотожних категорій — "громадянське суспільство" та "громадськість"; виявленню їх походження, сутності та змісту, найбільш істотних ознак. Аналізуються управлінські та правові питання взаємодії громадянського суспільства та правової держави, зокрема через механізми участі громадськості в державному управлінні.**

**The publication is devoted to the problems of correlation between related, but not identical, categories — "civil society" and "public", to revealing of their origin, essence and content, most significant features. The administrative and legal questions of civil society and legal state cooperation are analyzed, in particular, through the mechanisms of public participation in public administration.**

---

*Ключові слова: громадянське суспільство, громадськість, механізм участі громадськості в державному управлінні.*

*Key words: civil society, public, mechanisms of public participation in public administration.*

### ВСТУП (НАУКОВА ПРОБЛЕМА, СТУПІНЬ ЇЇ ВИВЧЕНОСТІ, АКТУАЛЬНІСТЬ ЦІЄЇ ЧАСТИНИ ПРОБЛЕМИ, ЯКІЙ ПРИСВЯЧЕНА СТАТТЯ)

Для України як демократичної, соціальної, правової держави основною метою її існування є розбудова гармонійно розвиненого громадянського суспільства, потенційно спроможного стати гідним партнером правової держави та її основою. Уже два десятиліття поспіль Україна реалізує своє соціальне призначення через створення належних умов для розвитку громадянського суспільства, зокрема для усталення механізму участі громадськості як найбільш суспільно активної частини громадянського суспільства у державному управлінні. Відповідні соціальні процеси вимагають свого наукового дослідження, що має стати запорукою оптимізації взаємодії громадянського суспільства та правової держави, сприяти формуванню відповідних нормативно-правових і управлінських механізмів щодо реалізації цієї мети.

Разом із тим, нині доводиться констатувати, що категорії "громадянське суспільство" і "громадськість"

є не лише одними з найбільш уживаних, а й найбільш суперечливих. Множинність їх визначень, поширених у філософії, соціології, політології, правознавстві та державному управлінні, часто призводить до термінологічної плутанини, безпідставного ототожнення чи підміни цих понять одне одним. Це, у свою чергу, має негативні наслідки для управлінської, правотворчої та правозастосовної діяльності. Відповідно нині перед теорією та практикою державного управління та інших споріднених суспільних наук гостро постала проблема визначення сутності та змісту категорій "громадянське суспільство" та "громадськість" і виявлення їх співвідношення.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження проблем громадянського суспільства, ще з часів Античності по праву може вважатися пріоритетним для більшості вітчизняних і зарубіжних наук, оскільки цій проблематиці нині присвячено численні наукові та навчальні видання, самостійні дисертаційні дослідження. Разом із тим, хотілось би наголосити на

актуальності останніх досліджень, присвячених проблемам виявлення сутності та змісту громадянського суспільства, які отримали своє відображення в роботах Н.К. Дніпренко, Н.Т. Гончарук, В.П. Горбатенка, І.О. Кресіної, Т.В. Мотренка, Н.Р. Нижник, О.В. Петришин, О.В. Скрипнюка, Ю.М. Тодики і ін. [1; 3 та ін.], а також нерідко ставали титульною темою серйозних міжнародних конференцій [3]. Окрім того, сучасні уявлення про громадянське суспільство будуть неповними без урахування Р. Коаса, К.Р. Поппера, Ф. Фукуями, Ф.А. фон Хайека та інших європейських і американських мислителів другої половини ХХ — поч. ХХІ ст.

Натомість проблеми детермінації категорії "громадськість" до сьогодні не отримали належної уваги і в наукових дослідженнях з державного управління, філософії, правознавства та інших наук. Системні дослідження сутності та змісту громадськості, співвідношення цієї категорії з категорією "громадянське суспільство", а також механізму її участі в державному управлінні зберігають на сьогодні свою актуальність.

### ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Приділення проблемам громадянського суспільства значної уваги українських і зарубіжних вчених створює ілюзію вичерпності результатів відповідних досліджень. Разом із тим, поза увагою вчених сутнісні та змістовні характеристики категорії "громадянське суспільство" найбільш повно розкриваються через призму її співвідношення з іншими, спорідненими, але не тотожними категоріями. Зокрема, з категорією "громадськість", яку в науковій літературі часто невіправдано вживають як синонім громадянського суспільства або ж безвідносно до її первинного змісту, до будь-яких суб'єктів, що формують громадянське суспільство. Зазначене зумовлює постановку проблеми про співвідношення категорій "громадянське суспільство" та "громадськість".

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ (МЕТА І МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ)

Мета статті полягає в з'ясуванні сутності та змісту категорій "громадянське суспільство" та "громадськість", встановленні їх співвідношення та виявленні особливостей взаємодії громадянського суспільства із правовою державою, зокрема на рівні участі громадськості в державному управлінні.

### РЕЗУЛЬТАТИ (СИСТЕМА ДОВЕДЕНЬ ЗАПРОПОНОВАНОЇ ГІПОТЕЗИ, ОБГРУНТОВУЮТЬСЯ НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ)

Категорії "громадянське суспільство", "громадськість", "інститути громадянського суспільства", "громадський контроль", "участь громадськості в державному управлінні" та інші ввійшли до повсякденного обігу кожного громадянина. На перший погляд, здається, що вони є не просто традиційними для суспільного та державного життя в Україні, а споконвічними. Але подібна ілюзія буде хибною: відповідні категорії, будучи взаємопов'язаними між собою, були сформовані на різних етапах цивілізаційної історії людства й набули

свого теперішнього значення в процесі численних трансформацій. При цьому генезис відповідних категорій став результатом розвитку суспільства із часів античності до наших днів.

Як відомо, громадянське суспільство та його розвиток пройшли складний генезис. Поняття "громадянське суспільство" вперше вживається ще в працях Аристотеля, де він вивів його від слова "громадянин", тобто "суспільство громадян", які є вільними і освіченими. На ділі ідеї громадянського суспільства отримали свій розвиток у концепції *societas civilis*, обґрунтованій Цицероном. Але тогочасне "суспільство громадян" було далеким від сучасного громадянського суспільства та його ідеалів. Воно охоплювало фактично всі суспільні інститути та явища соціального буття — сім'ю, релігію, освіту, художню літературу, наукові вчення тощо.

Сучасний зміст категорії "громадянське суспільство" почав формуватись одночасно з ідеями та ідеалами природного права. Зокрема, його витоки можна знайти у роботах Н. Макіавеллі і таких мислителів ХVII ст., як Г. Гроцій, Т. Гобс, Дж. Локк та ін. У наступному столітті вагомий внесок у розвиток теорії громадянського суспільства зробили Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. Монтеск'є, В. Гумбольдт, Д. Віко та інші мислителі епохи. Так, англійський філософ Дж. Локк на перше місце ставив не державу, а суспільство і визнавав за державою тільки той обсяг повноважень, який санкціонований суспільним договором між громадянами. Це твердження свідчить на користь дихотомії держави і громадянського суспільства та отримує підтвердження в реальній практиці державного управління держав так званої "старої демократії" — Велика Британія, Італія, Німеччина, США, Франція, Японія та ін.

У ХІХ ст. питання взаємозв'язку держави і громадянського суспільства вивчав Г.В.Ф. Гегель, який дійшов висновку, що громадянське суспільство являє собою стадію в діалектичному русі від сім'ї до держави. Абсолютна свобода в гегелівській системі отримує втілення в державі, яка співвідноситься із громадянським суспільством, як "небо" і "земля". На відміну від Г.В.Ф. Гегеля, Ш.-Л. Монтеск'є, Т. Пейна, Ж.-Ж. Руссо, А. Фергюсон та інші, по-різному аргументуючи і деталізуючи положення про громадянське суспільство як джерело легітимності держави, підкреслювали його верховенство над державою. Такі позиції згаданих мислителів кореспондуються з їх поглядами на народний суверенітет як єдине джерело влади у державі.

У другій половині ХХ — на поч. ХХІ ст. значний вплив на формування новітніх методологічних підходів до розуміння громадянського суспільства мали теорії Р. Коаса, К. Р. Поппера, Ф. Фукуями, Ф.А. фон Хайека та інших мислителів. Разом із тим, перша половина ХХ ст. стала періодом безпрецедентної експансії держави у сферу приватного життя громадян, особливо у нацистській Німеччині, фашистських Італії та Іспанії, колишньому СРСР. У другій половині ХХ ст. негативне ставлення до громадянського суспільства спостерігалось у багатьох деколонізованих країнах Африки, Південної Азії та Латинської Америки.

У 70—80-х роках ХХ ст. розширюється простір громадянського суспільства, виникають нові форми громадських рухів, оригінальні форми суспільно-політич-

ної мобілізації (партії-рухи, народні фронти тощо), які не суперечать конституційним нормам. Це спонукало до наукових досліджень проблем теорії та практики громадянського суспільства, а також до вдосконалення механізмів конституційного захисту легітимних інтересів громадянського суспільства та його представників [5, с. 165].

Нагадаємо, що саме у кінці минулого століття, уперше в історії України в статтях 36 і 37 Конституції України 1996 р. широко закріплюється правовий статус політичних партій, інших об'єднань громадян, визначається характер їх зв'язків з державою, не відомий нашій державі за часів так званої "радянської доби". Принципове значення в цьому аспекті має закріплення в ст. 15 Конституції положення щодо політичної та ідеологічної багатоманітності: "Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності... Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією та законами України" [4]. Розвиток наведених конституційних положень і став важливою правовою основою розбудови громадянського суспільства в Україні.

На сьогодні складно знайти державу світу, яка, хоча б на декларативному рівні, не конституїувала своє прихильне ставлення до громадянського суспільства. У багатьох європейських державах відповідні ідеали утілені в щоденному житті, про що свідчить досвід державотворення та правотворення в країнах-учасниках ЄС.

Визначаючи особливості застосування категорії "громадянське суспільство" в науці державного управління, слід відзначити наступні принципові положення. По-перше, за своєю сутністю, тобто за походженням, громадянське суспільство виникає одночасно з державою та є закономірною реакцією щодо захисту інтересів так званого "додержавного суспільства" від свавілля держави, але у способи і форми, визначені цією державою. Так, у кінці XIX ст. відомий російський правознавець Б. М. Чичерін, у своїй роботі "Загальне державне право" (1894 р.) писав, що давні народи мало переймалися особистими правами людини, а за часів Античності ці права зводилися переважно до можливості брати участь в управлінні державними справами. Водночас уже в давнину заява особи "civis Romanus sum" ("я громадянин Риму") захищало таку особу від свавілля збоку влади [7, с. 211]. Тобто самоідентифікація громадянського суспільства стала можливою після ідентифікації його членів як громадян держави. Внаслідок цього громадянське суспільство та державу слід розглядати не лише як взаємопоєднані, а й як взаємозумовлені явища соціального буття.

По-друге, за своїм змістом громадянське суспільство є, насамперед, системою легітимних відносин, які виникають, змінюються та припиняються в процесі взаємодії громадянського суспільства, його інститутів і окремих членів, з одного боку, та держави — з іншого, і спрямовані на формування гармонійно розвиненого суспільства та правової держави, існування та дієвості яких ґрунтуються на принципах демократії та верховенства права.

Очевидно, що в ідеалі громадянське суспільство можна розглядати як суспільство, в якому існують роз-

винуті політичні, економічні, культурні, правові, інформаційні та інші соціальні відносини між його індивідами та їх організаційно відокремленими групами. У такому суспільстві є досить широкою сфера публічних відносин, в якій активно діють політичні партії, масові громадські рухи, групи за інтересами, переконаннями, за іншими ознаками. Таке суспільство дбає про демократичність, відкритість і прозорість державної влади і місцевого самоврядування, розвиток усіх форм безпосереднього народовладдя та локальної демократії, всебічне утвердження та гарантування прав і свобод людини, оптимальну взаємодію парламентських політичних сил, передусім коаліції та опозиції на основі узгодження позицій усіх членів громадянського суспільства, розвиток місцевого самоврядування та удосконалення.

По-третє, за формою свого буття громадянське суспільство є системою взаємодіючих між собою інститутів громадянського суспільства (політичних партій, громадських організацій, профспілок тощо), які ще іноді називають "неурядовими інститутами" тощо. При цьому держава зобов'язана забезпечувати ефективні юридичні механізми взаємодії цих інститутів з державою та її органами, а також захист законних прав й інтересів членів громадянського суспільства. Натомість держава повинна свідомо відмовитися від намірів "упорядкувати" чи "структурувати" громадянське суспільство. Адже світова історія доводить, що реалізація цих намірів призводить до утвердження недемократичних режимів і згорання громадянського суспільства на користь "корпоративної держави".

У цьому сенсі справедливим є твердження А. фон Хайека, який пише: "Збереження стихійного порядку суспільства є головною умовою суспільного блага його членів, у чому й полягає значення правил суспільної поведінки ..." [11, с. 275]. Тобто громадянське суспільство представлене, у першу чергу, системою своїх саморегульованих інститутів, виникнення, модернізація чи запад яких зумовлюється самими потребами громадянського суспільства та змістом легітимних механізмів його взаємодії з державою.

Виходячи зі змісту попередньо наведених аргументів, можна зробити висновок, що під громадянським суспільством слід розуміти систему легітимних відносин, які виникають, змінюються та припиняються в процесі взаємодії громадянського суспільства, його інститутів і окремих членів, з одного боку, та держави і її уповноважених органів — з іншого, і спрямовані на формування гармонійно розвиненого суспільства та правової держави в Україні, існування та дієвості яких ґрунтуються на принципах демократії та верховенства права та визнається міжнародною спільнотою.

Багатоманітність громадянського суспільства в поєднанні з його органічним розвитком є невід'ємним чинником впливу на розбудову правової держави. Разом із тим, очевидним є те, що відповідний вплив на державотворчі процеси здійснює не все громадянське суспільство загалом, а лише його найбільш соціально активне ядро. Для його позначення в XX—XXI ст. утвердився термін "громадськість", яку В. П. Горбатенко характеризує як "соціально активну частину суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни". При цьому, на думку вченого, для

громадськості характерні: потреба у спілкуванні; орієнтація на колективну діяльність; пріоритет громадських інтересів перед індивідуальними; активне вираження своєї суспільної позиції тощо [2]. Очевидно, що названі сутнісні ознаки громадськості як суб'єкта правовідносин і управлінських відносин не є вичерпними.

По-перше, за своєю сутністю, громадськість є соціально активним ядром громадянського суспільства, визначальним суб'єктом національного державотворення та правотворення. Власне, саме громадськість є формуючим чинником для механізмів державного управління й одночасно кінцевим споживачем результатів дієвості відповідних механізмів.

По-друге, за своїм суб'єктним складом громадськість представлена громадянами, які реалізують встановлене частиною першою статті 38 Конституції України право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тобто суб'єктну основу громадськості складають, у першу чергу, учасники виборчого та референдного процесу. У міжелекторальний період громадяни здійснюють участь в управлінні державними справами не лише індивідуально (через звернення до органів державної влади і органів місцевого самоврядування тощо), а й колективно. Насамперед, через інститути громадянського суспільства — громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

По-третє, за формою своєї діяльності громадськість забезпечує реалізацію конституційних прав своїх представників — громадян України, які реалізують, у першу чергу, свої права на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, виборах, в утворенні та діяльності політичних партій та громадських організацій, у мирних зборах та ін. Реалізація цих прав має своїм наслідком взаємодію громадянського суспільства та держави, зокрема у формі впливу громадськості на державне управління. При цьому відповідна "взаємодія" та "вплив" забезпечуються не спонтанно, а через певні механізми — механізми участі громадськості в управлінні державними справами.

Таким чином, під громадськістю слід розуміти соціально активну частину громадянського суспільства, а саме — громадян, які безпосередньо, або ж будучи об'єднаними у складі інститутів громадянського суспільства, беруть на добровільних засадах участь в управлінні державними справами, зокрема через за діяння механізмів участі у державному управлінні.

При цьому механізми участі громадськості в державному управлінні — це система нормативно-правових та державно-управлінських механізмів, які створюють легітимні умови і засоби реальної участі соціально активних громадян в управлінні державними справами, зокрема через їх залучення до державного управління. У свою чергу, названі механізми мають дихотомічний зв'язок між собою. Але зазначені механізми, а також шляхи оптимізації їх функціонування вимагають подальших ґрунтовних досліджень.

## ВИСНОВКИ (НАУКОВА НОВИЗНА, ТЕОРЕТИЧНА І ПРАКТИЧНА ЗНАЧУЩІСТЬ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК З ЦЬОЇ ТЕМИ)

Отже, можна зробити висновок, що під громадянським суспільством слід розуміти системою легітимних відносин, які виникають, змінюються та припиняються в процесі взаємодії громадянського суспільства, його інститутів і окремих членів, з одного боку, та держави і її уповноважених органів — з іншого, і спрямовані на формування гармонійно розвиненого суспільства та правової держави в Україні, існування та дієвості яких ґрунтуються на принципах демократії, верховенства права та визнається міжнародною спільнотою. Натомість громадськість співвідноситься з громадянським суспільством, як частка і ціле. При цьому громадськість є соціально найактивнішою та, як правило, найорганізованішою частиною громадянського суспільства, потенційно спроможною забезпечувати участь громадян і інститутів громадянського суспільства в державному управлінні.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ НАУКОВИХ РОЗВІДОК

Очевидно, що обґрунтовані в цій статті положення про співвідношення категорій "громадянське суспільство" та "громадськість" не вичерпують актуальність дослідження відповідної проблематики у державному управлінні. Більшої уваги вимагають і проблеми оптимізації взаємодії громадянського суспільства та держави, зокрема через механізм громадськості в державному управлінні. Зазначене зумовлює спрямування подальших наукових розвідок.

### Література:

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. — Д.: Монолит, 2009. — 384 с.
  2. Горбатенко В.П. Громадськість / В.П. Горбатенко // Юридична енциклопедія: у 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. ред.) та ін.]. — К.: Укр. енцикл., 2001. — Т. 3. — С. 640.
  3. Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності: мат. міжнародн. наук. конф. (7 кв. 2008 р., м. Київ) / За ред. О.В. Скрипнюка. — К.: НДІ приватного права і підприємництва, 2008. — 348 с.
  4. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
  5. Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання / О.В. Скрипнюк. — Х.: Право, 2009. — 468 с.
  6. Хайек Фридрих фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Фридрих фон Хайек; пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева; под ред. А. Куряева. — М.: ИРИСЭН, 2006. — 644 с.
  7. Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Б.Н. Чичерин; под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. — М.: Зерцало, 2006. — 536 с.
- Стаття надійшла до редакції 05.08.2010 р.*