

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.4.3>

## МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОГО КОНТЕНТУ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

**Ганущин С.Н.** – кандидат наук із державного управління,  
доцент кафедри соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної  
безпеки Інституту управління, психології та безпеки  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0002-6328-9978

Вивчено методологію публічно-управлінського контенту формування громадянського суспільства в Україні. З'ясовано, що реальна свобода особи уможливується в суспільстві правдивої демократії, де не держава, а політична влада панує над суспільством та його членами, а суспільство має безумовну першість (примат) стосовно держави. Перехід до такого суспільства – історично тривалий процес, пов'язаний із формуванням громадянського суспільства. Якими ж є внутрішні механізми громадянського суспільства, що дають змогу розвиватися економічним, соціально-культурним, політичним відносинам у режимі демократії, поваги до людської особи, гарантування її прав і свобод? Аби відповісти на це питання, найперше в методологічному аспекті, слід звернути увагу на те, що між поняттям «громадянське суспільство» й однопорядковим йому поняттям «суспільство» є не лише очевидний взаємозв'язок, але і доволі суттєві розбіжності. Обґрунтовано, що суспільство як громада, сукупність людей стає громадянським тоді, коли поміж людських відносин виникають принципово нові якісні стани, засновані на розвинених формах його самоорганізації і саморегуляції, на оптимальному співвідношенні публічних (державно-суспільних) і приватних (індивідуально-суспільних) інтересів за визначального значення останніх і безумовного визнання як вищої цінності такого суспільства, такої суспільної організації. Тому громадянському суспільству протистоїть не просто так зване «негромадянське» суспільство, тобто суспільство, що не володіє якостями громадянського, а суспільство насилля, утисків особи, державного тотального контролю за соціально значущою та приватною життєдіяльністю учасників громади.

**Ключові слова:** методологія, публічно-управлінський контент, громадянське суспільство, правова держава, публічне управління, громадянин, людина, свобода.

### **Hanushchyn S.N. Methodology of public-management content formation of civil society in Ukraine**

The article is devoted to the research of the methodology of public-administrative content of the formation of civil society in Ukraine. In the course of studying the problem, it was found that, after all, real freedom of the individual becomes possible in a society of true democracy, where not the state but political power dominates society and its members, and society has unconditional primacy over the state. The transition to such a society is a historically long process involving the formation of civil society. What are the internal mechanisms of civil society that allow the development of economic, socio-cultural, political relations in a democracy, respect for the human person, guaranteeing his rights and freedoms? To answer this question, first of all, in its methodological aspect, we should pay attention to the fact that between the concepts of "civil society" and the one-order concept of "society" is not only an obvious relationship, but also quite significant differences. Finally, it is substantiated that society, as a community, a set of people becomes civil when between human relations there are fundamentally new qualitative states, based on developed forms of self-organization and self-regulation, the optimal ratio of public (public) and private individual and social) interests in the determining importance of the latter and in the unconditional recognition as the highest value of such a society, such a social organization. That is why civil society is opposed not just by the so-called "non-civil" society, a society that does not have the qualities of civil, but a society of violence, oppression, state total control over socially significant and private life of community members.

**Key words:** methodology, public administration content, civil society, rule of law, public administration, citizen, person, freedom.

На відміну від первинних, заснованих на уявленнях про громадянське суспільство як носія абсолютизованих приватних інтересів ідей, носіями яких вважалися відповідно фізичні та юридичні особи, сучасна загальнодемократична концепція постіндустріального суспільства повинна бути заснована на визнанні необхідності забезпечення оптимального, гармонійного поєднання приватних і суспільних інтересів. У цьому контексті слід розглядати і головну мету функціонування громадянського суспільства. Не применшуючи ролі автономії особи, гарантій невтручання в сферу її приватних інтересів, слід визнати, що сьогодні не це є основною його метою. Натомість головною метою можна вважати задоволення матеріальних і духовних потреб людини, створення умов, що забезпечують достойне життя і вільний розвиток особи. Такі визначені реалії мають шанси бути реалізованими лише за певних умов, якщо, скажімо, громадянське суспільство стає контролером влади та легітиматором управлінських рішень. Цей вимір відображає одну з основних цілей громадянського суспільства, та, що головне, саме в такому ракурсі держава набуває статусу демократичної. Унаслідок цього відбувається позбавлення держави статусу «нічного сторожа», натомість суспільство бере на себе відповідальність за соціокультурний і духовний розвиток, за усунення (зокрема за допомогою правових законів) несправедливих соціальних нерівностей, узурпацій влади, інших зловживань правом тощо.

На цьому етапі важливо не стільки концентруватися навколо проблеми потенційних можливостей громадянського суспільства як контролера та легітиматора управлінських відносин і державної влади, скільки акцентуватися на зміцненні самого суспільства, становленні його саме на громадянських началах. Тому актуалізується низка запитань, серед них такі: яким саме є громадянське суспільство у ролі легітиматора та контролера? Якими саме є внутрішні механізми, що дають змогу розвиватися економічним, соціальним, культурним, політичним відносинам у режимі демократизму, поваги до людської особистості, гарантування її прав і свобод? Коли саме суспільство набуває властивості керувати собою?

Для того, аби дати відповідь на ці запитання, слід насамперед зауважити, що між поняттям «громадянське суспільство» та однопорядковим йому поняттям «суспільство» є не лише очевидний взаємозв'язок, а й досить очевидні розбіжності. Суспільство як організована одиниця, що уособлює сукупність відносин між людьми, імплементується як громадянське на певній стадії свого розвитку і зрілості, тобто за певних чітко визначених умов. У цьому разі за прикметником «громадянське», незважаючи на його певну невизначеність, поліваріантність, міститься цілком сформульоване та містке тлумачення цієї дефініції. Проте цілком закономірно, що весь наявний в історичному процесі методологічний інструментарій дослідження громадянського суспільства як певної сфери неполітичної приватної життєдіяльності громадян, яка, незалежно від державної влади, мала безумовно прогресивне значення, виконує важливу роль в утвердженні нового конституційного ладу, що заснований на принципах невтручання в приватне життя громадян, недоторканості особи тощо. Ці процеси, більшість яких тривала у період революційних подій в Європі, започаткували відмежування політичного життя від громадянського суспільства. Отже, суспільство набуло самостійного, незалежного від політичного та бюрократичного впливу існування. Цей процес отримав назву свого роду «атомізації» суспільства, відокремлення індивідів як суб'єктів невіддільних прав людини і соціальної структури суспільства.

Означене вказує на те, що громадянське суспільство недостатньо розглядати як антагоніста державної влади і, відповідно, як сферу реалізації публічних

інтересів. Головним же виміром у сучасній загальнодемократичній концепції громадянського суспільства є визначення власних якісних характеристик тих реальних суспільних відносин, що в системній єдності можуть бути визначенні як сучасне громадянське суспільство із відповідними якісними показниками. Громадянське суспільство – це не лише певна об'ємна спільнота, що характеризує сферу суспільних відносин, межі якої визначаються не тільки тим, що вона не є «сферою дії приватних інтересів», а й тим, що громадянське суспільство є механізмом, завдяки якому держава набуває змоги встановити, утвердити, заснувати, декретувати своїми законами бажаний для людей, тобто затребуваний та продиктований, образ громадянського суспільства. У цьому контексті громадянське суспільство є об'єктивно усталеним порядком реальних суспільних відносин, що ґрунтуються на визнаних і висунених суспільством вимогах справедливості та міри досягнутої свободи, недопустимості свавілля та насильства [1, с. 99].

У такий же спосіб відносини, що становлять громадянське суспільство, набувають здатності нести в собі певні вимоги, нормативні моделі поведінки громадян, посадових осіб, державних органів, що генерують і провадять управління як процес, співвідносячи їх з ідеалами свободи тощо. Тому цілком очевидно, що громадянське суспільство проголошує та декларує систему суспільних запитів і цінностей. Проте їх вагомість як контролера та легітиматора суспільних відносин проявляється у тому, чи визнає їх та чи слідує їм держава, чи постає вона інститутом, що запроваджує зазначені ідеї у нормативну площину, надаючи їм правового характеру. У такий спосіб правовим, юридично визначеним стає і саме суспільство як правова організація соціально-економічних і політичних відносин своїх членів.

Одним із вагомих методів впливу громадянського суспільства на процеси державного управління є контроль, що може виражатися у легітимації та легітимізації влади як процесів утілення державного управління. Тому закономірно, що поняття державної влади є категорією державного управління, тоді як поняття легітимації та легітимізації цих процесів є категоріями юриспруденції. Легалізація державної влади є категорією позитивного права, що безпосередньо співвідноситься з визнанням, допущенням, підтримкою того чи іншого явища, інституту, органу, що виражаються за допомогою так званої «державної дії права» [1, с. 99], в основному за допомогою нормативно-правових актів [2, с. 118]. З огляду на це, обґрунтування владних повноважень корениться у юридичних актах і процедурах, а також у правових відносинах, що опосередковують усі ці процеси. Але ж необхідно зважати й на те, що процес легалізації недосконалий, позаяк дає шанс на життя антинародним та антидемократичним законам (політичні реалії на міжнародній арені є тому підтвердженням), якщо процедура їх прийняття була збережена та не порушена.

Загалом методи конституційної легалізації державної влади залежать насамперед від порядку розроблення і прийняття конституції. Попри те, з формального погляду, прийняття вищого закону держави й означає певну стабільність влади, проте не кожен спосіб прийняття Основного закону дає підстави говорити про правдиву легалізацію державного управління у широкому сенсі, про легітимність, яку іноді синонімізують із легальністю у широкому значенні [3, с. 28]. Зрештою, легалізація і легітимація державної влади, органів управління, що її здійснюють, залежать не лише від способів підготовки та прийняття Основного закону із зовнішнім дотриманням демократичних процедур, а й від характеру та змісту. Приміром, ті ж реактивні конституції, прийняті шляхом референдуму, хоча зовні

можуть трактуватися як такі, що були прийняті із дотриманням формальних процедур, насправді можуть породжувати псевдолегалізацію.

За таких умов, по-перше, голосування може відбуватися із порушенням процедури, скажімо, в умовах обману чи насильства, тому що багато положень таких конституцій можуть суперечити загальнодемократичним принципам, укладеним на основі досвіду людства та закріпленим у міжнародних нормативно-правових актах [4, с. 198]. Таким чином, легалізація, що нерозривно пов'язана із процедурами наділення владою її носіїв (голови держави, парламенту, уряду), здійснюється по-різному в умовах різних форм правління, адміністративно-територіального устрою, державного режиму тощо. Ця процедура чітко регламентується, тому з нею все більш-менш зрозуміло. Зовсім іншою є ситуація, коли йдеться про легітимацію. Спробуємо детальніше проаналізувати це питання у контексті її розуміння як методу впливу громадянського суспільства на органи державного управління. Розпочнімо з того, що в державах антидемократичного, тоталітарного спрямування аспекти легітимації та легітимізації можуть збігатися. Формальна легалізація державної влади в умовах тоталітарних режимів, актами військового командування тощо, суть яких суперечить загальним принципам права, становить лише псевдолегалізацію, квазіправове оформлення узурпованої влади.

У контексті громадянського суспільства та правової держави концепт легалізації є важливішим за явище легалізації, позаяк жодна людиноцентрична влада не може функціонувати чи здійснювати управління, спираючись винятково на існування законів, що проголошують її, або ж на насилля з метою забезпечення її стійкості, гнучкості, стабільності. З метою втілення концептів, що зазначені, державна влада та її імплементація – державне управління – повинні забезпечити собі підтримку громадянського суспільства або ж, як мінімум, його певних привілейованих груп.

Якщо промоніторити історичну ретроспективу, то доречно буде згадати, що навіть антидемократична, авторитарна влада теж шукає і неодмінно знаходить шляхи легітимації та втілює їх, зокрема шляхом комунікації з малими неформальними групами, які, з урахуванням різної особистої мотивації, проявляють підтримку.

У теоретичній структурі виокремлюють елементи процесу легітимації як факту визнання чинного порядку управління, що обґрунтовується справедливим устремлінням та виправданими потребами легітиматорів – членів соціуму та складників громадянського суспільства. Звісно, таке визнання легітиманів може бути забезпечене мінімальною кількістю легітиматорів [5, с. 88]. Попри те, правдива легітимація може виникати лише за умови слугування юридичним виразником громадянського суспільства, представником і репрезентатором його інтересів. Це стається тоді, коли владу підтримують не лише окремі особи і групи, а переважна кількість населення усієї держави.

Наслідком легітимації державної влади постає її авторитет. Отже, більшість населення добровільно (хоч, можливо, і не завжди усвідомлено, що залежить від способу легітимації) підкоряється авторитету влади, відчуває це своїм обов'язком або ж меншою мірою виявляє бажання брати участь у формуванні й діяльності органів влади та управління (на прикладі виборів, референдумів, різних консультативних і нарадчих заходів усередині функціональних та організаційних заходів органів місцевого самоврядування) тощо. Чим міцнішою та стійкішою є легітимація, чим ширшим є коло населення, на яке спирається державна влада, тим активнішою є партиципація різних прошарків населення. Будь-яке панування набуває стійкої форми, коли люди добровільно йому підпорядковуються. Авторитет державної влади, пов'язаний із легітимацією, завжди діє сильніше, аніж примус.

Попри те, легітимна влада діє сильніше, аніж примус, що передбачено законом, коли інші способи протистояння антисуспільній поведінці фізичних та юридичних осіб вичерпано. Своєю чергою глибинна демократична, гуманістична і водночас конституційно-правова основа відповідальності держави перед людиною визначається безумовним визнанням особи, її прав та свобод як вищої цінності суспільства та держави. Тому немає і не може бути жодних, хай навіть дещо важливіших для держави пріоритетів і цілей, аніж забезпечення інтересів людини, її прав і свобод.

Сутність функціонування інституту перспективної відповідальності держави перед суспільством проявляється у розробленні та забезпеченні функціонування стійких каналів зворотного зв'язку між державою в особі компетентних органів та їх уповноважених на комунікацію структурних підрозділів, та зазначеними агентами легітимації державної влади й управління, зокрема такими як політичні партії, масові рухи, професійні об'єднання, гендерні, ейджистські, творчі, благодійні організації, фонди, асоціації та інші добровільні об'єднання абсолютно різної організаційно-правової форми, що гуртуються на основі спорідненості політичних, професійних, культурних та інших інтересів окремих соціальних груп і спільнот. Уже наявність взаємної відповідальності суспільства та держави вказує на те, що громадянське суспільство та правову державу доцільно розглядати як цілісність, хай і діалектичну. Лише розуміння суспільно-політичної системи як цілісності, а опісля – диференціація цієї цілісності на окремі структурні елементи, дає можливість диференціювати повноваження та відповідальність кожного, визначити сфери повноважень та інтересів кожного.

Здебільшого, аналізуючи державу як ту чи іншу цілісність, тобто здійснюючи аналіз управління через призму органічної концепції держави (як такої, що аналізує державні процеси як органи і системи єдиної колективної особи), складниками такого організму традиційно зазначають громадян як первинну та основну ланку. Громадяни, фізичні особи можуть брати участь у соціальній взаємодії не лише як індивідуальні особи, а й як спільноти. І не лише як спільнота організаційно визначеного характеру, а як внутрішні особистісні форми взаємодії – приміром, сім'ї. Саме сім'я є первинною системою у структурній ієрархії суспільно-політичної організації суспільства, або ж держави у широкому сенсі, що, за загальними правилами, в подальшому підпорядковується більшій системі.

Як слушно зазначає М. Гаврилов, сутність методології дослідження та побудови демократичної держави зводиться до розширення первинних меж, в яких вона існує, та наближення до широкої системи зв'язку, до якої включені усі інші наявні у суспільстві елементи як елементи єдиного механізму [6, с. 87]. Такі завдання, зважаючи на об'єкт, доцільно розглядати методами індукції та дедукції. Прояв громадянського суспільства і демократичної держави розпочинається з поєднання та синтезу розрізнених між собою елементів суспільно-політичної системи. Індивідуальна особа делегує свої повноваження до того чи іншого соціального об'єднання. У найбільш вдалих випадках такою є ієрархічна структура, нижчі елементи якої підпорядковуються вищим, тому чим твердішим є бекграунд правовідносин, тим вищою може бути вершина. Чим вищого рівня суспільною організацією є держава, тим більш забезпеченою є державна цілісність та підпорядкованість її частин, що синтезуються. Своєю чергою, чим розвиненіша у такій державі взаємна підпорядкованість, що сформована структурними елементами, тим більшою свободою вони володіють. Основу цієї суспільно-політичної піраміди становлять люди.

Отже, публічно-управлінський контент формування правової держави та громадянського суспільства зводиться до методологічних засад походження філософських феноменів влади та підпорядкування, обґрунтування їх необхідності. У контексті пізнання методології потужностей громадянського суспільства в напрямі конструювання різних форм впливу на органи влади задля збереження демократичної традиції управління важливим є саме другий, так званий матеріальний зріз. Адже саме йому властиво пронизувати усю політичну та правову систему, бути відправною точкою для апріорного існування демократичних засад управління, а не лише поодинокого чи ситуативного розуміння та конструювання останнього залежно від конкретної ситуації.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кірюхін Д.І. Вступ до філософії релігії Гегеля. Київ: ПАРАПАН, 2009. 204 с.
2. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. Москва: Наука, 1980. 280 с.
3. Кравцова З.С. До питання визначення поняття «легітимація державної влади»: конституційно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 24–28.
4. Ковальчук В.Б. Легітимність державної влади: теоретико-правові аспекти: дис. на здоб. наук. ступ. д. ю. н. 12.00.01. Харків, 2011. 447 с.
5. Кремень В.Г. Політологія: підручник. Харків: Дакор, 2006. 432 с.
6. Гаврилов М.І. Філософія демократичної державності. Донецьк: Вебер, 2007. 380 с.

#### REFERENCES:

1. Kiriuhin, D.I. (2009). Vstup do filosofii religii Hehelia [Introduction to Hegel's philosophy of religion]. Kyiv: Parapan, 204 [in Ukrainian].
2. Tkachenko, U.G. (1980). Metodologicheskie voprosy teorii pravootnoshenij [Methodological issues of the theory of legal relations]. Moskva: Nauka, 280 [in Russian]
3. Kravcova, Z.S. (2015). Do pytannia vyznachennia poniattia «lehitymatsiia derzhavnoi vlady»: konstytutsiino-pravovyi aspect [On the question of defining the concept of "legitimation of state power": the constitutional and legal aspect]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 1, 24–28 [in Ukrainian].
4. Kovalchuk, V.B. (2011). Lehitymnist derzhavnoi vlady: teoretyko-pravovi aspekty [Legitimacy of state power: theoretical and legal aspects]: dysert. na zdob. nauk. stup. d.iu.n. 12.00.01. Harkiv, 447 [in Ukrainian].
5. Kremen, V.G. (2006). Politolohiia [Politology]: pidruchnyk. Harkiv: Dakor, 432 [in Ukrainian].
6. Gavrylov, M.I. (2007). Filosofiiia demokratychnoi derzhavnosti [Philosophy of democratic statehood]. Doneck: Veber, 380 [in Ukrainian].