

О. С. Теребун,
аспірант кафедри парламентаризму, Навчально-науковий інститут публічного управління
та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0002-5878-4958

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.3.119

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

O. Terebun,
Postgraduate student of the Department of Parliamentarism, Educational and Scientific Institute
of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

CONCEPTUALIZING THE INTERACTION BETWEEN CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AND PUBLIC AUTHORITIES

Статтю присвячено питанню концептуалізації взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади. Автор аналізує досягнення сучасної теорії громадянського суспільства та державного управління для осмислення природи громадянського суспільства та органів державної влади як інституційного та соціокультурного середовища, де формуються та розвиваються суб'єкти досліджуваної взаємодії. Синтез концептуальних підходів до розуміння громадянського суспільства дозволив розглядати його як поєднання суспільних відносин з низкою іманентних властивостей та незалежних від втручання державної влади самоврядних об'єднань громадян, які активно взаємодіють між собою та органами публічної влади щодо різноманітних питань суспільного життя. Аналізуються основні конституючі ознаки публічної влади, що відображають загально визнаний у вітчизняному державному управлінні традиційний підхід, згідно з яким державна влада існує у двох формах — державній та муніципальній, тобто являє собою цілісну систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У статті обґрунтовано тезу щодо природи державного управління в сучасних демократичних країнах, що дозволяє трактувати інститути громадянського суспільства через відповідні правові механізми участі громадськості як повноцінні суб'єкти взаємодії з органами державної влади.

The article is devoted to the issue of conceptualization an interaction of civil society institutions and public authorities. The author analyzes the achievements of modern theory of civil society and public administration to comprehend the nature of civil society and public authorities as institutional and socio-cultural environments where subjects of the studied interactions are formed and developed. The synthesis of conceptual approaches to the understanding of civil society allowed to consider it as a combination of social relations with a number of immanent properties and independent from the intervention of state power self-governing associations of citizens, which interact actively

between themselves and the public authorities for various issues of public life. The main constitutive features of public authority, reflecting the generally recognized in the domestic public administration tradition approach, in according to which public authority exists in two forms — state and municipal, i.e. represents an integral system of state authorities and local self-government bodies, are analyzed in paper. The paper substantiates the thesis that the nature of public administration in modern democracies allows to interpret the institutions of civil society through appropriate legal mechanisms of public participation as full subjects of interaction with public authorities.

Ключові слова: держава, інститути громадянського суспільства, органи державної влади, публічне управління, управлінська діяльність.

Key words: state, civil society, public authorities, public administration, management activities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні в умовах розбудови України як правової, демократичної і соціальної держави важко переоцінити роль ефективної взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Видатні фахівці визнають, що ІГС та органи державної влади є невід'ємними підсистемами для існування демократичної правової держави, адже така держава не може існувати без ІГС, а рівень взаємодії публічної влади з громадським сектором у свою чергу безпосередньо впливає на якість і своєчасність реалізації функцій правової держави. Тому постановка проблеми взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів публічної влади вимагає формування цілісного розуміння сучасної теорії громадянського суспільства і державного управління, на предмет осмислення природи громадянського суспільства та публічної влади як інституціональних і соціокультурних середовищ, в яких формуються та розвиваються суб'єкти досліджуваних інтеракцій.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання встановлення характеристики та сутності досліджуваної категорії вивчали: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Бодров, Р. Войтович, В. Козаков, А. Колодій, С. Кравченко, О. Пухкал, В. Серьогін, С. Телешун та ін. Проте, незважаючи на підвищений інтерес вітчизняних науковців до дослідження взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, перелік розв'язаних питань не є вичерпним, що дає можливість для подальшого дослідження феномену громадського суспільства та процесу його взаємодії з владою на демократичних і гуманістичних засадах.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — аналіз досягнення сучасної теорії громадянського суспільства та державного управління для осмислення природи громадянського суспільства та органів державної влади як інституційного та соціокультурного середовища, де формуються та розвиваються суб'єкти досліджуваної взаємодії.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Постановка проблеми взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів публічної влади вимагає від дослідника формування цілісного розуміння сучасної теорії громадянського суспільства і державного управління, на предмет осмислення природи громадянського суспільства та публічної влади як інституціональних і соціокультурних середовищ, в яких формуються та розвиваються суб'єкти досліджуваних інтеракцій.

Громадянське суспільство як соціокультурний феномен має давню історію дослідження. Роботи таких класиків політичної філософії як Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск, Г. Гегель, Ш. Токвіль та ін. заклали ідею громадянського суспільства як двох основних та взаємозалежних рис. Це: функціонування окремої від держави сфери суспільних відносин, в якій реалізуються повсякденні інтереси індивідів або їх об'єднань, та взаємодія суспільства і держави. Більшість сучасних дослідників громадянського суспільства схильні тлумачити це поняття переважно у вказаному контексті. Солідне підґрунтя до сучасного розуміння громадянського суспільства, як самостійної від держави сфери взаємин громадян, заклав і французький дослідник А. Токвіль у першій половині XIX ст. Характеризуючи в своїй праці "Демократія в Америці" демократичне суспільство, А. Токвіль докладно акцентує увагу на тому, що саме асоціації вільних громадян формують його основу (хоча він і не використовує термін "громадянське суспільство"). Останні, на переконання автора, створюють необхідне для демократії активне соціальне поле, поширюють дух солідаризму, терпимості та кооперації, а також створюють ситуацію наявності "пильного громадського ока", що постійно слідкує за владою [6, с. 385].

Роботи "класиків" заклали ідею громадянського суспільства як двох основних та взаємозалежних рис. Це: функціонування окремої від держави сфери суспільних відносин, в якій реалізуються повсякденні інтереси індивідів або їх об'єднань, та взаємодія суспіль-

ства і держави. Більшість сучасних дослідників громадянського суспільства схильні тлумачити це поняття переважно у вказаному контексті.

Так, за визначенням американського дослідника Дж. Александера, що набуло найбільшого поширення в науковій літературі з цього питання, "громадянське суспільство" — це сфера (поле діяльності) інституцій, організацій та окремих індивідів, що знаходиться поза рамками сім'ї, держави та ринку, в якій люди об'єднуються на добровільних засадах для поширення спільних інтересів [2, с. 47]. Відомі представники американської політичної науки Дж. Коена й Е. Арато розглядають громадянське суспільство також у подібному ключі, а саме: як сферу соціальної взаємодії між економікою та державою, що складається передусім з індивідуальної сфери (передусім, сім'ї), сфери добровільних об'єднань громадян, суспільних рухів і форм публічної комунікації [3, с. 15].

На взаємовідносинах громадянського суспільства із державою акцентує увагу Роберт Д. Патнам. На його думку, громадянське суспільство характеризується активною й орієнтованою на суспільні цілі позицією громадян, егалітарними політичними відносинами і заснованими на довірі та співпраці суспільними відносинами. Така позиція називається автором "соціальним капіталом". На переконання дослідника, здобуваючи соціальний капітал за рахунок участі в організаціях громадянського суспільства, громадяни надалі можуть використовувати його для зміцнення демократичних принципів у управлінні державою [5, с. 114].

Утім, наразі можна з певністю вважати, що в сучасній теорії громадянського суспільства сформувався ще один — третій — вектор наукових уявлень про даний соціокультурний феномен (він розвивається у рамках структурно-функціонального підходу), за яким останній розуміється як новітній (більш досконалий) етап розвитку суспільства, що може скластися за певних (сприятливих) соціо-політичних умов. Такої позиції дотримуються як зарубіжні вчені, так і відчизняні.

Серед відчизняних фахівців з громадянського суспільств, наприклад, А. Колодій, справедливо зазначає, що саме існування та ступінь розвиненості громадянського суспільства не може не залежати від держави — від політичного режиму, дотримання владою принципів верховенства права. Тобто захищеність конституційних прав громадян є фундаментальною умовою автономності громадянського суспільства і запобіжним чинником проти беззаконного правління [7, с. 9].

Серед зарубіжних вчених, такої позиції дотримується, наприклад, Е. Холл, котрий розглядає сучасне громадянське суспільство як сферу індивідуальних прав, свобод і добровільних асоціацій, що склалася історично, й яка ґрунтується на гарантованій державою неполітичній конкуренції з метою задоволення особистих потреб, інтересів та прав. Такий "зрілий" етап розвитку суспільства, на думку автора, визначається щонайменше п'ятьма базовими характеристиками — наявністю індивідуалізму, приватного життя, ринку, плюралізму та соціальної диференціації [9, с. 1—36].

Отже, синтез вище вказаних підходів, дозволяє нам розглядати громадянське суспільство, по-перше, як

суспільні відносини, що склалися за певних унікальних соціально-політичних і соціокультурних обставинах, характерними ознаками яких є інститут приватної власності, самоорганізація та самоуправління громадян, здійснення контролю суспільством діяльності публічної влади та ряд інших властивостей; по-друге, як сукупність незалежних від втручання державної влади самоврядних (інституціоналізованих або ні) об'єднань, що представляючи інтереси різних груп населення, активно взаємодіють між собою та державою з різних питань суспільного життя. Останні власне і асоціюються із найбільш вживаним у спеціалізованій науковій літературі терміном "інститути громадянського суспільства" (ІГС). Синтез підходів, з нашої точки зору, дає найбільш цілісне розуміння громадянського суспільства та іманентній його властивості (передусім його інституціоналізованих форм) взаємодії з публічною владою.

Аналізуючи взаємодію демократичної правової держави і громадянського суспільства, не можна не відзначити, що якщо ми говоримо про інституціоналізовані форми таких суб'єкт-суб'єктних взаємовідносин, то останні можуть існувати лише в рамках розвинутого інституційного середовища, котрим є система публічного управління. Попри існування досить широкого спектру тлумачень публічного управління у зарубіжній і вітчизняній політичній науці і науковій галузі державного управління, основним лейтмотивом сутнісного змісту цього поняття є, по-перше, управлінська діяльність влади, що спрямована на узгодження інтересів між носіями легітимної влади і суспільством, а по-друге, характер управлінської діяльності, яка виходячи із назви самого терміну є публічною (сам термін "публічний" віддзеркалює певну якість або характер влади (суспільна, відкрита, народна, комунальна тощо)). У новітньому розумінні концепту публічного управління (врядування) аспект взаємодії держави і громадянського суспільства грає одну з центральних ролей на відміну від традиційного бачення державного управління як "організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу" [1, с. 33]. Адже в умовах сьогодення категорія "державне управління" набула певних концептуальних змін і головною ознакою формування сучасної демократичної правової держави є ефективна взаємодія інститутів громадського суспільства та органів та структур влади всіх рівнів.

До основних конституюючих ознак такої влади дослідники відносять: інституційний характер її реалізації, тобто функціонування через відповідні владні інститути, що об'єднані в систему і разом із державними, комунальними організаціями та установами, а також відповідними ресурсами (кадровими, фінансовими та ін.) утворюють державний механізм; загальність, тобто поширеність на всі сфери життєдіяльності суспільства, все населення держави; загальнообов'язковість, тобто безумовність виконання владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території, що в разі потреби досягається шляхом примушування; універсальність, тобто її притаманність усім суспільствам на протязі всієї історії; легі-

тимність, тобто згода людей з правом владних інститутів держави впливати на їх діяльність; функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовній, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою й оформлення владних рішень правовими актами; наявність територіальної організації — здійснення на певній території, що обмежується офіційно встановленим державним кордоном; безперервність функціонування, що передбачає за певних обставин утворення тимчасових органів тощо [4; 8].

Вищенаведені ознаки публічної влади віддзеркалюють загальноприйнятий у вітчизняній державно-управлінській традиції підхід, за яким остання існує у двох формах — державній і муніципальній, тобто цілісній системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Рішення, які приймають органи публічної влади називаються публічно-владними, позаяк невід'ємно пов'язані із необхідністю постійного узгодження інтересів різних груп асиметричного суспільства, що, до речі, зумовлює формування системи взаємовідносин останніх з інститутами громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Підсумовуючи викладене, варто зробити важливу ремарку. Розглядати ІГС та органи публічної влади як рівноправні підсистеми загальної системи управління державою буде некоректно. Попри зростаючу роль неурядових учасників в управлінні державою і місцевими справами, ІГС на відміну від інститутів публічної влади, не можуть бути носіями політичної влади і делегованих державою владних повноважень, не мають безпосередньої можливості застосовувати політико-правові інструментів для забезпечення існування держави та досягнення її цілей. Тим не менш характер здійснення публічного управління в сучасних демократичних державах дозволяє через відповідні правові механізми громадської участі інтерпретувати інститути громадянського суспільства в якості повноцінних суб'єктів взаємодії з публічною владою. Більшо того, ІГС та органи державної влади є невід'ємними підсистемами для існування демократичної правової держави, адже така держава не може існувати без ІГС, а рівень взаємодії публічної влади з громадським сектором у свою чергу безпосередньо впливає на якість і своєчасність реалізації функцій правової держави.

Література:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. Москва: Омега-Л, 2006. 584 с.
2. Александер Дж. После неофункционализма: Деятельность, культура и гражданское общество. Социология на пороге XXI века: новые направления исследований: пер. с англ. Т.В. Дорофеевой. М.: Интеллект, 1998. С. 231—249.
3. Арато Э. Коэн Дж. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. / общ. ред. И.И. Мюрберг. М.: Весь мир, 2003. 784 с.

4. Бакуменко В.Д., Кравченко С.О. Державна влада. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін., К.: НАДУ, 2011. С. 145—146.

5. Патнам Роберт Д. Творення демократії: Традиції громадянської активності в сучасній Італії., К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2001. 302 с.

6. Токвиль Ал. Демократія в Америці / пер. с фр.; предисл. Г.Дж. Ласки; комент. В.Т. Олейника. М.: Весь Мир, 2000. 560 с., с. 385.

7. Колодій А.Ф. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу). Електронний незалежний культурологічний часопис "І". 2001. № 21. С. 6—32, с. 9.

8. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво місцевого самоврядування в Україні: підруч. Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. URL: <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7519/>

9. Hall J. (1995). In Search of Civil Society. Civil Society: Theory, History, Comparison. Cambridge: Polity Press.

References:

1. Atamanchuk, G.V. (2006), *Teoriya gosudarstvennogo upravlenija: kurs lekcij* [Theory of state management: course of lectures], 4th ed, Omega-L, Moscow, Russia.
 2. Aleksander, Dzh. (1998), *Posle neofunkcionalizma: Dejatel'nost', kul'tura i grazhdanskoe obshhestvo. Sociologija na poroge XXI veka: novye napravlenija issledovanij* [After Neofunctionalism: Activity, Culture and Civil Society. Sociology on the Threshold of the 21st Century: New Directions for Research], Intellect, Moscow, Russia, pp. 231—249.
 3. Arato, Je. and Kojen, Dzh. (2003), *Grazhdanskoe obshhestvo i politicheskaja teorija* [Civil Society and Political Theory], Ves' mir, Moscow, Russia.
 4. Bakumenko, V.D. and Kravchenko, S.O. (2011), *Derzhavna vlada. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* [State power. Encyclopedia of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine, pp. 145—146.
 5. Patnam, R. D. (2001), *Tvorennia demokratii: Tradyttsii hromadians'koi aktyvnosti v suchasnij Itali* [Creating Democracy: Traditions of Civic Activity in Modern Italy.], Vydavnytstvo Solomii Pavlychko "Osnovy", Kyiv Ukraine.
 6. Tokvil', Al. (2000), *Demokratija v Amerike* [Democracy in America], Ves' Mir, Moscow, Russia.
 7. Kolodij, A.F. (2001), "Historical evolution of civil society and ideas about it (formation of the ideal)", *Elektronnyj nezalezhnyj kul'turolohichnyj chasopys "I"*, vol. 21, pp. 6—32.
 8. Yarmysh, O.N. and Ser'ohin, V.O. (2002), *Derzhavne budivnytstvo mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* [State building of local self-government in Ukraine], Vydvo Nats. un-tu vnutr. sprav, Kharkiv, Ukraine, available at: <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7519/> (Accessed 16 Jan 2022).
 9. Hall, J. (1995), *In Search of Civil Society. Civil Society: Theory, History, Comparison*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Стаття надійшла до редакції 23.01.2022 р.*