

## ВИБІР ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ САМООРГАНІЗОВАНОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

*Стаття характеризує положення теорії адміністративного права щодо формування організаційно правильних взаємин інституціоналізованого громадянського суспільства та демократичної правової держави в сучасних умовах українського державотворення. Аналізуються різні бачення щодо моделі взаємин громадянського суспільства та держави. Характеризується роль недержавних інституцій у публічному управлінні.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство; демократична правова держава; взаємодія суспільства і держави; громадські об'єднання; «демократична» і «керована» моделі державотворення.



**Галай  
Андрій  
Олександрович,**

*кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії прокуратури України*

Розбудова України як демократичної правової держави актуалізує обов'язковість розвитку і залучення до процесу публічного управління не лише органів державної влади, але й широкого кола інституцій громадянського суспільства. Питання взаємодії громадянського суспільства з державою було і залишається актуальним напрямком наукового аналізу. Проте, як свідчить аналіз широкого кола публікацій із зазначеної тематики, ці питання висвітлюються, як правило, у контексті загальної теорії держави і права або ж прикладних засад діяльності держави чи громадських інституцій.

Метою ж цієї публікації є характеристика положень теорії адміністративного права щодо формування організаційно правильних взаємин інституціоналізованого громадянського суспільства та демократичної правової держави в сучасних умовах українського буття. Ці положення були нами побудовані на основі аналізу праць І. Андронова, Р. Дарендорфа, С. Денисова, І. Коліушка, А. Колодій, Н. Нижник, В. Острома, Дж. Ріхтера, Р. Ромашова, С. Салменніємі, О. Скрипнюка, А. де Токвіля, Дж. Хеммент та інших авторів.

До наукового вжитку поняття «громадянське суспільство» увійшло в XVII столітті. Відокремлення держави від суспільства і перетворення цих категорій на відносно самостійні феномени відбулися внаслідок буржуазних революцій. Суспільство, що звільнилося від тиранії держави й об'єднало окремих самостійних суб'єктів, одержало назву громадянського. Відзначимо, що в німецькій мові це поняття має подвійне значення – і як громадянське суспільство в загальноприйнятому значенні, і як буржуазне суспільство [1, с. 193–194].

У XIX та XX століттях під громадянським суспільством стали розуміти людське співтовариство; інші вбачали в ньому елемент політичної організації. Цікаво, що одні бачили в громадянському суспільстві джерело підтримки наявного політичного ладу, а інші – осередок опозиції.

Так, в англосаксонському світі громадянське суспільство й держава звичайно вважалися взаємодоповнювальними, а не ворожими одна до одної силами, тому поняття «громадянське суспільство» і втратило там своє специфічне значення.

На противагу цьому в багатьох континентальних європейських країнах громадянське суспільство розумілося як джерело протистояння державі, оскільки там діяльність держави характеризувалася втручанням у приватні та корпоративні відносини громадян.

Представником першої з названих позицій є Р. Дарендорф. За його думкою, громадянське суспільство – це різномірність поєднаних і переплетених між собою асоціацій, кожна

з яких має власні основи існування, а найчастіше й власні історію й специфічні форми членства [2]. На його думку, збереження свободи вирішення справ суспільного значення як структурної цінності можливо лише там, де держава слабка й обмежується виконанням основних функцій.

Інша позиція в сучасних теоріях громадянського суспільства отримала назву *М-традиції* на честь одного з її засновників Ш. Л. Монтеск'є, і в її межах під громадянським суспільством розуміється набір незалежних асоціацій громадян, які є посередниками відносин між індивідом і державою, у разі потреби захищаючи волю індивіда від зазіхань влади. Також представником цієї традиції є А. Токвіль, автор фундаментальної праці «Демократія в Америці» [3], у якій значна увага приділяється добровільним асоціаціям громадян, що часто вступають у конфронтацію з державою та захищають від її впливу громадянські свободи.

Починаючи з XVIII століття поняття громадянського суспільства в західній суспільно-політичній думці використовувалося як:

- показник ступеня, стану цивілізованості суспільства;
- наслідок процесу цивілізації;
- політичний термін, за яким протиставляється західний тип державного керування східному деспотизму;
- категорія, що містить економічний підтекст, протиставляє «цивілізацію» таким суспільствам, у яких не було приватної власності.

Розгляд проблем розвитку інститутів громадянського суспільства в адміністративно-правовому дослідженні

нами розглядається як складова публічного управління суспільними відносинами. Додатковий поштовх до того, що саме державно-правова галузь має опікуватися участю в управлінні суспільними процесами інституцій суспільства, а не лише держави та приватних корпорацій, зумовлюється тенденціями, які постають останнім часом у нашому та близьких до нього суспільствах, які коливаються у виборі моделі взаємин держави і суспільства, обираючи між так званими «західною» та «незахідною» моделями. Якщо перша з них заснована на пріоритетності інтересів громадянського суспільства та індивідуальних прав, походить з історичного розвитку буржуазного суспільства, потреби якого держава обслуговує шляхом надання послуг, до друга модель має інші пріоритети.

«Незахідна» держава, що інколи отримує назву «адміністративна держава» чи «держава керована», становить собою суспільство, що управляється невеликою групою представників особливого класу, який формулює і реалізує свої інтереси на основі доступу чи власності на ресурси їх джерела виробництва [4, с. 16–18]. Значною частиною їх є державні керівники як бюрократична каста, що досить замкнена щодо включення до неї простих членів суспільства. Іншою частиною є приватні управлінці, що отримують можливість управляти навколишніми силами та ресурсами за допомогою своєї приватної власності. Причому внутрішні стосунки серед державних управлінців і великих приватних управлінців призводять до зростання

ролі приватних управлінців великого капіталу шляхом поглинання малого капіталу. Саме ці два класи, взаємодіючи між собою та взаємно домовляючись, формують ідеологію та пріоритети розвитку держави та неповноцінного суспільства, яке така держава представляє.

Переважає більшість інших членів суспільства – підлеглих, або керованих – функціонує на основі забезпечення фізичних та мінімальних соціальних потреб, не маючи змоги впливати на вищі класи.

Небезпека приєднання України до кола держав такої моделі зумовлює потребу інститутам громадянського суспільства, передусім громадським об'єднанням, використовувати інструментарій адміністративного права як права управління для закріплення та гарантування своїх можливостей на вирішення питань суспільного, а отже, державного значення.

Характеризуючи недержавні організації як суб'єктів публічноправових відносин, наведемо пояснення причин розгляду цих відносин у межах адміністративно-правової наукової спеціальності:

- вони є суб'єктами адміністративного права та виражають інтереси інших суб'єктів (громадян та інших фізичних осіб);
- вони реалізують державні функції (передусім реалізація прав людини і правозахист, освіта, наукові дослідження);
- вони беруть участь у публічному управлінні;
- вони активно взаємодіють і забезпечують контроль за діяльністю державних органів, передусім органів

виконавчої влади та місцевого самоврядування, та в свою чергу перебувають під загальним контролем з боку держави;

- їх діяльність регламентована адміністративно-правовими нормами, передусім законами України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації»;

- низка положень їх внутрішньої організаційної діяльності аналогічні положенням державних установ та організацій, тобто за допомогою інструментарію адміністративного права їх можливо вдосконалювати;

- вони активно беруть участь у відносинах, які регламентують фінансове та інформаційне право.

Відмінності між західною та незахідною (демократичною та авторитарною; прогресивною і регресивною з позицій громадянського суспільства) моделями розвитку держави, між якими продовжують залишатися країни пострадянського табору, зумовлюють два підходи до формування громадянського суспільства та його взаємодії з державою. За першим із них (див. напр. праці Дж. Ріхтера [5], С. Салменніємі [6], Дж. Хеммент [7]) громадянське суспільство є сегментом прогресивного розвитку пострадянських держав, через який у цих державах упроваджуються здорові механізми вирішення проблем публічного та приватного характеру. Саме через недержавні інституції оптимально вибудувати кращу практику публічного управління, а державні органи, взаємодіючи з ними, ефективніше працюють над питаннями власного розвитку.

Інший підхід більш песимістично оцінює взаємодію держави і грома-

дянського суспільства. Згідно з позиціями, наприклад, Дж. Кубіка [8] і С. Сампсона [9] інституції громадянського суспільства є джерелом невимушеної колонізації нестійких держав країнами розвиненої демократії. Через ці структури здійснюється впровадження зокрема у країнах Східної Європи принципів взаємодії суспільства та держави, бажаних для західних країн.

З урахуванням наведеної аргументації наша позиція в цьому питанні передбачає проміжний варіант. Дійсно, не всі ініціативи, запропоновані недержавним сектором для розвитку українського суспільства і держави, є готовими для впровадження. Чимало прикладів можна навести і як негативну практику взаємодії недержавних інституцій та державних органів, ініційованих недержавними структурами. Проте саме незаангажована оцінка такої практики співпраці дозволяє об'єктивно оцінити й удосконалити процес публічного управління суспільними процесами, а такі можливості виникають завдяки інституційним зв'язкам держави та недержавного сектору. Тому взаємодія державних і громадських інституцій у сучасній Україні є невід'ємним елементом модернізації публічного управління, у якому зацікавлені обидві сторони.

Порівняння інтересів, що складають сутність змагання за верховність у взаємодії держави і громадянського суспільства, надає можливість нам виділити для сучасних утворень такі крайні точки:

- авторитарна (сильна) держава і кероване суспільство;

• правова держава та громадянське суспільство.

Класифікація сучасних держав за цими типами можлива за співвідношенням їх інтересів, що виявляються на момент проведення аналізу. Таким чином, дослідження співвідношення інтересів держави та суспільства дозволяє диференціювати їх інтереси на такі групи: конфронтаційні, відмінні, паралельні та спільні [10, с. 144]:

Конфронтаційні – це чітко протилежні, взаємовиключні інтереси, які є джерелом антагоністичних суперечностей.

Відмінні інтереси – це інтереси, що йдуть у розріз один одному, але не взаємовиключні. Вони спрямовані на досягнення різних цілей, але не загрожують явному приниженню іншої сторони.

Паралельні інтереси – це інтереси без антагонізмів. Сторони переслідують близькі, однорідні цілі, але реалізують їх самостійно без координації дій з іншою стороною.

Спільні інтереси – це інтереси, що характеризуються спільністю підходів сторін, засновані на єдиних цілях і методах досягнення. Ці інтереси, як правило, самостійно не реалізуються, а припускають співробітництво держави і суспільства в досягненні загальних цілей.

Отже, диференціація суспільних і державних інтересів, пошук спільних інтересів і їх реалізація є сучасним напрямком розбудови держави, що існує в тісному зв'язку з громадянським суспільством.

Здійснення дослідження теорії самоорганізованого суспільства і його зв'язків з сучасною державою для реалізації суспільних інтересів дозволило визначити такі висновкові позиції:

лізації суспільних інтересів дозволило визначити такі висновкові позиції:

1. Держава і громадянське суспільство існують одночасно, як одночасно завжди існують духовні й матеріальні потреби людини. Розвинутій державі відповідає розвинуте громадянське суспільство, так само як нерозвинутому громадянському суспільству відповідає нерозвинута держава. За наявності розвинених та ефективних механізмів соціального зворотного зв'язку, їх пріоритету, що забезпечує представництво і вплив на органи державної влади приватних і корпоративних інтересів інституцій громадянського суспільства, можна засвідчувати існування в конкретній країні демократичного політичного режиму. На противагу цьому, за відсутності або при обмеженому, блокованому зворотному зв'язку, коли домінуюча роль належить прямому впливу на суспільні відносини з боку державного апарату, виникає протилежний йому авторитарний режим.

2. Для громадянського суспільства характерні три особливості. По-перше, наявність безлічі асоціацій або, у більш загальному плані, центрів соціальної активності. У цьому сенсі громадянське суспільство несумісне з авторитарною, єдиновладною державною машиною. По-друге, відносна незалежність цих центрів від влади. У силу своєї здатності до самоорганізації вони заперечують контроль з боку держави. І, по-третє, почуття громадянської відповідальності, а також цивілізоване поведіння й активна громадянська позиція.

3. Держава та громадянське суспільство реалізують ідентичні цілі,



досягаючи їх проте за допомогою відмінних засобів і форм інституційної дії. При цьому звертаємо увагу на те, що через структурні та функціональні відмінності державницького і громадянського підходів варто відмовлятися від визначення чітких меж і сфер діяльності та закликати державу поважати повноваження інститутів громадянського суспільства.

4. Доречне сучасне співвідношення громадянського суспільства з державою може бути схарактеризоване як рівноправна взаємодія. Органи, які представляють державу, здійснюють регулятивно-охоронні функції щодо інституцій громадянського суспільства. За рахунок податків і зборів, внесених до державного бюджету, утримуються державні службовці, які забезпечують поєднання інтересів держави, суспільства та осіб, які потребують визнаної суспільством соціальної підтримки. У сфері економіко-фінансових відносин державні й недержавні суб'єкти постають як вільні та рівноправні партнери-конкуренти, які взаємодіють на підставі принципів ринкової системи господарювання.

#### Список використаних джерел:

1. Актуальные проблемы теории государства и права : учеб. пособие / отв. ред. Р. В. Шагиева. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 576 с.
2. Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному сообществу / Р. Дарендорф // Полис. – 1993. – № 5. – С. 31–35.
3. Токвиль А. Демократия в Америке / А. де Токвиль [пер. с англ.]. – М.: «Прогресс», 1993. – 560 с.
4. Денисов С. А. Общая теория административного государства/ С. А. Денисов. – Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2010. – 684 с.
5. Рихтер Дж. Управлениетет, иностранная помощь и российские НПО / Дж. Рихтер // Журнал исследований социальной политики. – 2004. – №2 (4). – С. 469–486.
6. Salmenniemi S. Civic organizations and the state in Putin's Russia: co-operation, co-optation, confrontation / S. Salmenniemi // Civil Societies and Social Movements: Potentials and problems. – Abingdon: ECPR studies in European political science, 2007. – P. 19–34.
7. Hemment J. The Riddle of the Third Sector: Civil Society, International Aid, and NGOs in Russia / J. Hemment // Anthropological Quarterly. – 2004. – № 77(2). – P. 215–241.
8. Kubik J. How to study civil society: The state of the art and what to do next / J. Kubik // East European Politics and Societies. – 2005. – № 19(1). – P. 105–120.
9. Sampson S. Weak States, Uncivil Societies and Thousands of NGOs. Western Democracy Export as Benevolent Colonialism in the Balkans / S. Sampson // Cultural Boundaries of the Balkans. Lund University Press, June 2002 [Electronic resource]. – Access: [http://www.anthrobase.com/Txt/S/Sampson\\_S\\_01.htm](http://www.anthrobase.com/Txt/S/Sampson_S_01.htm).
10. Оль П. А. Государство, общество, личность: проблемы совместимости / Оль П. А., Ромашов Р. А., Тищенко А. Г., Шукшина Е. Г. ; под общ. ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. – М.: Юрист, 2005. – 303 с.

**Галай А. О. Выбор оптимальной модели взаимодействия самоорганизованного гражданского общества и современного украинского государства.**

*Статья характеризует положение теории административного права по формированию организационно верных взаимоотношений институцио-*

---

нализированного гражданского общества и демократического правового государства в современных условиях развития украинского государства. Анализируются различные модели взаимоотношений гражданского общества и государства. Характеризуется роль негосударственных институтов в публичном управлении.

**Ключевые слова:** гражданское общество; демократическое правовое государство; взаимодействие общества и государства; общественные объединения; «демократическая» и «управляемая» модели государства.

**Galai A. O. Selection of the optimal model of cooperation between self-organized civil society and modern Ukrainian state.**

*The article describes the theory of administrative law on the formation of the relationship of civil society and democratic state under current conditions of the Ukrainian state. Various models of cooperation between civil society and state are analysed. The role of non-governmental institutions in public administration is characterized.*

*In the presence of advanced and effective mechanisms of social feedback, their priority, ensuring representation and influence on public authorities and private and corporate interests of institutions of civil society, the existence of country-specific democratic political regime may be certified. In contrast, under the condition of domination of the state apparatus an authoritarian regime arise.*

*The state, as well as civil society, are implementing identical goals, achieving them, but using different means and forms of institutional action. At the same time, because of structural and functional differences between statehood and civil approaches it is necessary to refuse from establishing clear boundaries and areas of activities and encourage the state to respect the authority of institutions of civil society.*

*Appropriate modern correlation of civil society and state can be characterized as equal interaction. The bodies, which represent the state, carry out regulatory and protective functions with respect to the institutions of civil society. Due to taxes and duties listed in the state budget, there are held state officials that ensure the convergence of interests of the state and society and need social support recognized by society. In the area of economic and financial relations, state and non-state subjects act as free and equal partners who interact on the basis of a free-market economic system.*

**Key words:** civil society; democratic constitutional state; interaction between society and the state; associations; «democratic» and «controlled» model state.

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2014*