



Валерій Кравчук,

кандидат юридичних наук,

заступник начальника відділу підготовки

прокурорів з організації роботи в

органах прокуратури

Національної академії прокуратури України

УДК 340.12:342.5

Громадськість у сучасній юриспруденції: проблеми змісту та ідентифікації

Пріоритетними напрямками на шляху укріплення демократичного розвитку України є зміцнення ролі громадянського суспільства у врядуванні, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Адже активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Водночас взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною, головним чином через недостатню прозорість діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії,

низький рівень взаємної довіри, що констатується у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки [1].

Основними причинами цього є відсутність ефективного громадського контролю, низький рівень залучення громадськості до формування та реалізації державної політики; використання публічною адміністрацією потенціалу організацій громадянського суспільства не в повній мірі; відсутність єдиної державної інформаційно-просвітницької політики у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства тощо.

Разом з тим, першорядною проблемою у цих питаннях є визначення кола суб'єктів взаємовідносин у форматі «громадськість – публічна влада». Слід відмітити, що на законодавчому та доктринальному рівнях немає однозначності у визначенні поняття «громадськість». Однак при сучасному декларуванні суттєвих управлінських можливостей громадськості, від споживання нею інформації про діяльність органів влади, формування громадської думки, до вирішального впливу останньої у

прийнятті управлінських рішень, виникає логічна потреба в єдності щодо визначення цього поняття. Особливо це актуально для уможливлення практичної ідентифікації «громадськості» або «представників громадськості» у тих чи інших правовідносинах.

У цьому сенсі справедливо акцентує Я. Жукровський, що за таких умов громадськістю можуть себе називати опозиційні (громадські) лідери чи декілька кабінетних експертів, група постійно незадоволених політичних угруповань тощо. Тому він пропонує усе ж визначити такого суб'єкта як «громадськість» і спробувати ввести відповідні норми до законодавства, або ж взагалі відмовитися від використання цього поняття у нормативних актах [2].

Також частково можна погодитися із твердженням, що відсутність чіткої формалізації громадськості як суб'єкта фактично унеможливує залучення органами публічної адміністрації «громадськості» до врядування, ініціювання роботи з нею для комунікації, консультування, взаємодії тощо. У цілому це призводить до суттєвої дефектності та спотворення функціонального значення усього інституту громадянського суспільства.

Сутність терміну «громадськість» у контексті різних наукових праць досліджували такі вчені, як: М. Денисюк, В. Болотова, П. Каблак, В. Королько, Г. Мороз, В. Москавець, О. Скрипнюк та інші.

Метою цієї статті є аналіз змісту поняття «громадськість», а також дослідження можливості уніфікації цього терміну у межах юридичної науки та доцільності нормативного закріплення відповідної дефініції у чинному законодавстві.

Кризові умови життя, котрі склалися у результаті неефективного розв'язання суспільних проблем, зумовили активний розвиток ідеї громадянського суспільства. Сучасна інтерпретація цієї ідеї звертає увагу на вирішальну роль громадськості у

побудові якісно нових, ефективних взаємовідносин у людському демократичному співтоваристві [3, с. 2].

У науковій літературі поширене бачення, що невизначеність правосуб'єктності громадськості відносно різних сфер державного управління є причиною розмиття в чинному законодавстві та доктрині сутності та змісту категорії «громадськість» [4, с. 137].

Водночас цікаво зауважити, що термін «громадськість» зустрічається у різному контексті майже у 2600 чинних нормативно-правових актах, у тому числі законодавчих. Причому визначення цього поняття, його зміст різний та використовується у багатьох словосполученнях, наприклад: «інформування громадськості», «участь громадськості», «відкрито для громадськості», «громадський контроль» «доступ громадськості», «ознайомлення громадськості», «відомості для громадськості», «представники громадськості», «громадська думка», «залучення громадськості», «робота з громадськістю», «громадські інтереси», «громадські формування», «громадські зв'язки» тощо.

Саме ж визначення «громадськість» міститься лише у декількох нормативно-правових актах:

- у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» визначено: «громадськість» – одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи [5];

- у Положенні про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля закріплено: «громадськість – одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою» [6].

Як видно, наведені визначення майже ідентичні та містяться у законодавстві, предметом правового регулювання якого є сфера охорони довкілля. Також доречним є виокремлення громадськості, яка об'єднана спільним інтересом, тобто зацікавленої громадськості. Насамперед, це

громадськість, на яку впливає реалізація рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля [6]. Разом з тим, виникає питання чи можна громадськістю вважати одну особу? Розглянемо далі.

Системний аналіз ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» вказує, що у розумінні цього закону до громадськості відносяться громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції.

У широкому трактуванні тлумачних словників «громадськість» – це передова частина, передові кола суспільства [7, с. 262]. Тож, виходячи зі змісту цього визначення, можна дійти висновку, що одна особа не становить громадськості загалом, а є лише одним з її представників. Проте, на нашу думку, одна особа все ж може бути ідентифікована як «громадськість» за умови, що її соціальна активність спрямована на представлення загального інтересу певної соціальної групи тощо. Зокрема, це підтверджується на прикладі антикорупційного законодавства, у питаннях участі громадськості в заходах щодо протидії корупції.

Також обмеження поняття громадськості виключно громадянами України, їх об'єднаннями з однієї сторони є суперечливим, оскільки, відповідно до ст. 26 Конституції України та ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами та свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією України, законами чи міжнародними договорами [8, с. 139]. З іншої ж сторони, таке обмеження є достатньо обґрунтованим з двох підстав: по-перше, активна взаємодія органів державної влади з громадськістю є складовою учасни-

цької демократії, а основним її суб'єктом є громадяни України, які мають право голосу; по-друге, за змістом багатьох законів, громадськість залучається до управління державними справами, зокрема через різні механізми впливу громадськості на рішення та дії органів державної влади, однак, згідно ст. 38 Конституції України, право на таку участь мають лише громадяни.

У цілому ж, найчастіше під громадськістю розуміють – групу людей, які пов'язані з життєдіяльністю у певній сфері суспільного буття. Це можуть бути, власне, окремі групи людей, місцеві громади та групи населення за професійними, етнічними, політичними, духовними, соціальними та іншими ознаками, працівники засобів масової інформації, державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, працівники правоохоронних органів, видатні особи тощо [9].

З соціологічної точки зору, В. Королько розглядає «громадськість» як багатопланове поняття. На його думку, у найзагальнішому розумінні, під громадськістю мається на увазі будь-яка група людей (або навіть окремі індивіди), що так чи інакше пов'язані з життєдіяльністю організації або установи. Це можуть бути її власні службовці, громада, що мешкає в сусідстві, споживачі, працівники засобів інформації, особистості та інші. [10, с. 65].

В. Москавець розглядає громадськість як соціально-активну частину 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. На її думку, громадськість складається з однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, організацій 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 [11, с. 633].

У свою чергу, П. Каблак, проаналізувавши низку дефініцій, звертає увагу, що єдиного підходу до визначення поняття «громадськість» не існує, хоча всі вони до певної міри є прийнятними. Разом з цим, пропонує визначати громадськість як сукупність окремих соціально-активних людей і їх груп, об'єднаних спільністю становища, інтересів, суспільна діяльність яких базується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, праві захищати власні інтереси, творити асоціації та спілки, аби протистояти і запобігати сваволі державних чиновників [12, с. 187].

Окремого наукового дослідження потребує й типологія громадськості. Її аналіз дозволяє побачити масштабність та різноплановість цього поняття. Зокрема, у наукових працях розрізняють організовану та неорганізовану громадськість, зокрема за ознакою формалізації утворення групи. Також громадськість класифікують за ознакою впливовості: головна, другорядна та маргінальна; за темпоральним критерієм взаємовідносин: традиційна та майбутня, а також за рівнем зацікавленості: прибічники, опоненти, байдужі. На підставі наведеного виділяються чотири основних типи громадськості:

1. Громадськість, що реагує на усі проблеми, тобто проявляє свою активність з будь-якого питання.

2. Громадськість навколо однієї проблеми – активна з приводу одного або декількох, пов'язаних між собою, питань.

3. Потенційна громадськість, тобто індіферентна («лінива»), що повільно або у незначній мірі виявляє активність з певного питання.

4. Громадськість навколо проблеми, що загострилася – активізується тоді, коли проблема стає відомою та перетворюється на предмет

широких розмов у суспільстві або набуває резонансу [10, с. 67-68].

У цьому контексті слід зазначити, що не існує однієї стало визначеної громадськості, оскільки важливою її характеристикою є динамічність, активізація і згуртованість навколо спільної проблеми та пошуку шляхів її розв'язання, а також комунікація, орієнтованість на колективну діяльність, пріоритет загального інтересу перед індивідуальним. А факторами детонації громадськості у стан реактивного ядра громадянського суспільства є усвідомлення проблеми, усвідомлення обмежень та рівень виключності.

Таким чином, громадськість як суб'єктний учасник партисипаторної демократії – це активне соціальне утворення, група активних громадян, представників організацій, на свободи, права, інтереси, можливості їхньої реалізації та обов'язки яких можуть вплинути або впливають рішення та дії органів публічної адміністрації, їх представників (посадових і службових осіб). Таким чином, слід виокремити дві ключові ознаки громадськості у тій чи іншій сфері: 1) це потенційність впливу на життєдіяльність останніх управлінських рішень та дій; 2) активність життєдіяльності, що виражається у рівні спрямованості кожного індивіда групи, його волевої зацікавленості, прагнень та концентрації зусиль у відповідній сфері. Будь-який громадянин може одночасно належати до різних груп громадськості. Фактично, це своєрідна «цільова аудиторія». Саме ці ключові ознаки у деяких випадках відрізняють громадськість від натовпу.

Підсумовуючи, важливо додатково акцентувати на таких положеннях:

По-перше, поняття «громадськість» використовується у багатьох чинних нормативно-правових актах, однак немає базового нормативного визначення, що спричиняє доволі його трактування. Водночас, нормативне закріплення цього терміну ускладнене можливістю штучного обмеження його змісту, що може не-

гативно позначитися на практиці відповідних правовідносин та правозастосування.

По-друге, найбільш оптимальне формулювання дефініції «громадськості» таке: це активне соціальне утворення (група активних громадян, представників юридичних осіб), на чій свободи, права, інтереси, обов'язки, можливості їхньої реалізації можуть вплинути або впливають рішення та дії органів публічної адміністрації, їх посадових і службових осіб.

По-третє, громадськість є збірним поняттям, розкривається через суб'єктний склад, що залежить від сфери конкретних правовідносин. У свою чергу, проблема визначення факторів, які зумовлюють розвиток дієвості громадськості, є актуальною проблемою сьогодення, оскільки громадська активність може бути провідним чинником процесу демократизації у державі та досягнення суспільного благополуччя.

Список використаних джерел

1. *Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: Указ Президента України; Стратегія від 26.02.2016 № 68/2016 // Урядовий кур'єр від 02.03.2016 – № 41*
2. *Жукровський Я.* Хто така громадськість і з чим її «ідять»? / Я. Жукровський // *Українська правда*. – 14 липня 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/07/14/7029139/>
3. *Гусева А. В.* Психологічні чинники готовності особистості до громадської активності: автореф. дис. на ... канд. психол. наук: 19.00.01 - загальна психологія, історія психології / А. В. Гусева. – Одеса, 2009. – 24 с.
4. *Федоренко Т.* Громадськість і громадянське суспільство як суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я / Т. Федоренко // *Вісник НАДУ при Президентові України (Серія «Державне управління»)*. – 2016. – № 4. – С. 137-142.
5. *Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII // Голос України від 17.06.2017 – № 110.*
6. *Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Мінприроди України, Положення від 18.12.2003 № 168 // Офіційний вісник України від 27.02.2004 – № 6, стор. 223, стаття 357.*
7. *Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.*
8. *Глушко Є. В.* Громадськість у системі запобігання і протидії корупції в Україні / Є. В. Глушко // *Науковий вісник Херсонського державного університету*. – 2014. – Випуск 6-1. Том 2. С. 137-140.
9. *Болотова В. О.* Паблік рілейшенз ОВС: конспект лекцій / В. О. Болотова. – Харків: Вид-во НУВС, 2001. – 104 с.
10. *Королько В. Г.* Основи паблік рілейшенз: посібник / В. Г. Королько. – К.: Наукова думка, 1997. – 336 с.
11. *Московець В. І.* Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії / В. І. Московець // *Форум права*. – 2011. – № 2. – С. 630-634.
12. *Каблак П. І.* Деякі міркування щодо визначення поняття «громадськість» у контексті налагодження взаємовідносин із судовою владою / П. І. Каблак // *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. – 2014. – № 12. – С. 186-189.

Кравчук В. М. Громадськість у сучасній юриспруденції: проблеми змісту та ідентифікації

Стаття присвячена правовому аналізу змісту поняття «громадськість». Автор досліджує можливості уніфікації цього терміну у межах юридичної науки. Висвітлюються проблеми нормативного закріплення відповідної дефініції у чинному законодавстві.

Ключові слова: громадськість; демократія; суб'єкти; громадський контроль; публічна влада.

Кравчук В. Н. Общественность в современной юриспруденции: проблемы содержания и идентификации

Статья посвящена правовому анализу содержания понятия «общественность». Автор исследует возможности унификации этого понятия в пределах юридической науки. Освещаются проблемы нормативного закрепления соответствующей дефиниции в действующем законодательстве.

Ключевые слова: общественность; демократия; субъекты; общественный контроль; публичная власть.

Kravchuk V. The public in modern jurisprudence: problems of content and identification

The article is devoted to the legal analysis of the content of the concept «the public». The author explores the possibilities of unifying this concept within the legal science. The problems of normative fixing of the corresponding definition in the current legislation are discussed.

Key words: the public; democracy; subjects; public control; public authority.