

УДК 342.34:328.123

П. М. Любченко, доктор юридичних наук,
доцент, завідувач відділу НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Особливості конституційного регулювання відносин у громадянському суспільстві

Для України, як і для більшості країн, у третьому тисячолітті є актуальним пошук шляхів соціально-економічної, політичної, правової й духовної трансформації. Перспективні напрями державотворення можна знайти в різноманітних концепціях, доктринах, програмних документах, які розробляються науковими установами, політичними партіями, органами державної влади, однак Україна поступово втрачає свої позиції у світовому співтоваристві, стає менш конкурентоспроможною, економічно й соціально менш розвинутою. Це зумовлено тим, що увага зосереджується здебільшого на ролі держави в процесах реформування, а суспільство, система його життєдіяльності, народ, людина, права і свободи якої є визначальними для органів публічної влади, як і раніше, перебувають на правах об'єкта трансформації. Як показав досвід багатьох країн, які успішно провели реформи, вирішення складних суспільних проблем пов'язано не лише з розбудовою національної державності, а й зі становленням громадянського суспільства, створенням ефективних механізмів саморегу-

ляції соціальних процесів¹. Тому на сучасному етапі державотворення однією з найактуальніших в Україні є проблема конституційно-правового регулювання відносин у процесі становлення й розвитку громадянського суспільства.

Конституційна регламентація відносин у громадянському суспільстві є об'єктом постійного інтересу науковців, про що свідчать публікації з цієї проблематики. Найбільш детально ці питання розглядалися в роботах О. В. Петришина², О. Ф. Фрицького³, В. М. Селіванова⁴, Ю. М. Тодика⁵, В. В. Речицького⁶, але значущість, багатогранність та невирішеність засадничих аспектів проблеми вимагають поглиблення наукових досліджень у цій сфері.

Конституція України створює передумови формування громадянського суспільства. Це, зокрема, норми, якими зумовлюється розбудова демократичної, правової, соціальної держави, втілення в життя принципу верховенства права, народного суверенітету, спрямування діяльності органів державної влади на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, гарантування розвитку таких інститутів громадянського суспільства, як місцеве самоврядування (ст. 7), громадські організації, політичні партії, профспілкові організації (ст. 36), релігійні організації (ст. 35), сім'я (ст. 51), суб'єкти господарювання (ст. 42). Зрілість громадянського суспільства залежить від багатьох чинників — соціально-економічних, по-

¹ Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / за ред. В. С. Крисаченка. — К.: НІСД, 2003. — С. 193.

² Петришин О. Громадянське суспільство — підґрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2003. — № 2–3. — С. 142–161.

³ Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник / О. Ф. Фрицький. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 536 с.

⁴ Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія / В. М. Селіванов. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. — 724 с.

⁵ Тодика Ю. М. Конституційні засади формування громадянського суспільства в Україні / Ю. М. Тодика // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2003. — № 1. — С. 34–44.

⁶ Речицький В. В. Політична активність. Конституційні аспекти / В. В. Речицький. — К.: Сфера, 1999. — 496 с.

літичних, ідеологічних. Кожен з них впливає як на відповідні інститути суспільства, так і на суспільну та індивідуальну свідомість. Чим різноманітніші й розвиненіші інститути громадянського суспільства, чим більше воно структуроване, тим помітніший його вплив на формування й функціонування політичної влади, ширші можливості контролю за діяльністю держави.

Конституція і закони України регулюють широкий спектр відносин, суб'єктами яких є відповідні інститути громадянського суспільства. Правового регулювання потребують більшість сфер життя людини і перелік цих сфер постійно зростає. Разом з тим наявна в органів державної влади можливість правової регламентації сфер суспільного життя не може бути безмежна. Конституція України має чітко визначати межі правового регулювання суспільних відносин органами публічної влади та форми їх впливу на інститути громадянського суспільства.

Суттєве значення для формування громадянського суспільства має конституційно-правове регулювання політичних відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням політичної влади в суспільстві. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної багатоманітності. Норми Конституції України регулюють порядок функціонування державного механізму. На конституційному рівні визначається не лише статус інститутів політичної системи, а й засади взаємовідносин між ними, тобто форми, способи і спрямованість їх політичної діяльності. Політична організація забезпечує реалізацію політичної свободи громадян і соціальних груп суспільства через недержавні механізми саморегуляції й самоорганізації.

Конституція має бути, насамперед правовим актом громадянського суспільства, а не тільки Основним Законом держави. Адже рамки, які обмежують владу держави, можуть існувати лише там, де вони знаходять опору в національному середовищі, інститутах і звичаях. Важливе значення для розвитку громадянського суспільства в Україні мають конституційні норми, які закріплюють: а) свободу і ініціативність

особистості, що спрямовані на задоволення розумних потреб членів суспільства без шкоди для його загальних інтересів (статті 22, 23, 29); б) реальне забезпечення реалізації принципу рівних можливостей у політиці, економіці, духовній сфері життя суспільства (ст. 24); в) захист та забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст. 22).

Становлення громадянського суспільства неможливе без конституційного регулювання економічних відносин. Обмеження всесилля держави в більшості розвинутих країн було забезпечене ціною розвитку економічної сфери суспільства¹. Посиленню економічного сегменту громадянського суспільства сприятимуть такі конституційні принципи: а) плюралізм усіх форм власності, серед яких приватна власність посідає домінуюче місце як основа ініціативної, творчої, підприємницької та іншої господарської діяльності, визнання того факту, що тільки власник може бути дійсно вільною і незалежною особою (ст. 41); б) зростання добробуту й збільшення так званого середнього прошарку, який здатний стати повноцінним виробником і споживачем, найбільш стабільною соціальною основою громадянського суспільства; в) зменшення поляризації населення на надзвичайно заможних і дуже бідних (ст. 48); г) розвиток ринкових відносин, в яких беруть участь на рівних засадах суб'єкти всіх форм власності і видів господарської діяльності (ст. 42).

Рух до саморегулюючого ринку зміцнює громадянське суспільство. Разом з тим, на нашу думку, надмірне посилення економічної підсистеми несе не меншу загрозу, ніж тоталітаризм державної влади. Необмежена дія ринкових законів шкідлива для громадянського суспільства. Саме тому вплив держави через встановлення антимонопольних вимог, заборону недобросовісної конкуренції, обмеження економічної концентрації, регулювання цін і тарифів, соціально орієнтоване трудове законодавство тощо може послабити негативні тенденції в економіці, захистити інтереси суспільства від неконтрольованих економічних сил (процесів).

¹ Див.: Коэн Джин Л. Гражданское общество и политическая теория : пер. с англ. / Джин Л. Коэн, Эндрю Арато ; общ. ред. И. И. Мюрберга. – С. 567.

Особливо важливе значення для становлення і розвитку громадянського суспільства в Україні мають конституційні норми, що закріплюють: а) плюралізм духовного життя суспільства, в основі якого визнання і реальне забезпечення гуманістичних та демократичних загальнолюдських цінностей (ст. 15); б) заборону і відсутність з боку органів публічної влади та інших соціальних інститутів жорсткої регламентації і будь-якого втручання в приватне життя членів суспільства (ст. 32); в) існування і функціонування розвинутої соціальної структури, що гарантує задоволення різноманітних інтересів різних груп і верств населення. При цьому необхідно враховувати, що права на соціальне забезпечення, які начебто призначені для підтримки незалежності і поновлення соціальної інтеграції, здійснюють протилежний вплив через бюрократичні, етатистські способи їх реалізації. Права на соціальне забезпечення характеризують особу скоріше як клієнта, тому, на відміну від трудових, ці права в їх нинішній формі зміцнюють не громадянське суспільство, а державний апарат.

Розвиток громадянського суспільства залежить від дієвості конституційних норм, які покликані забезпечити: а) активну участь у всіх сферах суспільного життя недержавних самоврядних інститутів (сім'я, громадські організації, професійні, творчі, спортивні, етнічні, конфесійні та інші об'єднання) (статті 36-40); б) визнання і гарантування ідей верховенства права, що відображається в його поділі на публічне і приватне, теорії розподілу права і закону та визнанні того, що право може існувати поза своєю інституційною формою — законодавством; в) підпорядкованість громадянському суспільству демократичної правової соціальної держави, сутність соціальної спрямованості якої виявляється у тому, що держава, використовуючи всю гаму відповідних демократичних владно-управлінських засобів, забезпечує своїм громадянам економічну та іншу безпеку, особисту свободу і суспільну злагоду. При цьому важливо не перебільшувати роль держави у формуванні громадянського суспільства і особливо необхідно запобігти перетворенню її в єдиного соціального арбітра.

Історія свідчить, і сучасна практика це підтверджує, що громадянське суспільство не виникло із раціонального задуму, воно стало наслідком здійснення свободи через спонтанну дію різних чинників. Заходи (проекти, програми) органів публічної влади щодо розвитку громадянського суспільства не завжди давали реальний результат. Очевидно, що перспективи становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні не можуть зводитися до раціонально сформульованих теорій та схем, на основі яких політики й управлінці пропагандистськими та інституційними маніпуляціями намагаються контролювати життєвий світ. Основним принципом у відносинах держави з інститутами громадянського суспільства має бути політика підтримки, а не адміністрування та прямого управління. Сьогодні ми прийшли до розуміння того, що масштаб проблем, притаманних громадянському суспільству, такий, що вони не можуть бути вирішені лише за допомогою адміністративних засобів впливу, водночас автономні дії, що фокусуються на розвитку свідомості, самоосвіти, і колективні дії, спрямовані на зміцнення місцевого самоврядування, є ефективним способом вирішення значного обсягу питань, актуальних як для окремої людини, так і для суспільства в цілому.

На сучасному етапі суспільного розвитку України органи державної влади поступово позбавляються, а інститути громадянського суспільства відповідно перебирають на себе функції щодо організації і контролю над певними галузями соціальної життєдіяльності¹. Однак тенденція обмеження державної влади не повинна бути надмірною, значне коло питань сьогодні спроможна вирішити лише держава, що зумовлено нерозвиненістю інститутів громадянського суспільства, тому не можна допускати розбалансування чи такого протистояння, яке б загрожувало правам і свободам людини і громадянина.

У науковій літературі триває дискусія про межі впливу Конституції на процес розвитку громадянського суспільства.

¹ Див.: Петришин О. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин. – С. 146.

Досить поширеною є думка, що становлення і функціонування цивілізованого і демократичного громадянського суспільства можливе лише на надійній правовій основі з використанням усього ціннісного юридичного потенціалу. Але так звана «надійна правова основа» не може виникнути без громадянського суспільства. Ці процеси взаємопов'язані: інститути громадянського суспільства сприяють розвитку й удосконаленню правової системи, яка, у свою чергу, сприяє становленню й розвитку громадянського суспільства. Конституція повинна визначити такі межі державної влади, які б виключали її неправовий вплив на інститути громадянського суспільства. В. В. Речицький із цього приводу зазначає, що сучасний світ вимагає стабільності, а разом з тим і свободи, яка перебуває з останньою не в найкращих відносинах. Обравши тільки стабільність, суспільство скочується до тоталітаризму. Ставши на бік виключно свободи, воно втрачає орієнтацію й починає дрейф до неконструктивного хаосу. Щоб уникнути цих крайнощів, органічна правна система складається як біполярна: частина норм у ній дбає про стабільність, решта — про свободу. Але, оскільки свобода все-таки важливіша за порядок, серце правової системи — Конституція — виступає оборонцем свободи¹. Показником успіху на шляху інституціоналізації громадянського суспільства є конституційне закріплення прав, і особливо важливо, не лише на папері, а й в реальному житті.

У теорії розрізняють чотири основні етапи історичного розвитку права: право сильного, право влади, право держави, право громадянського суспільства². Право громадянського суспільства — це найвищий сучасний рівень розвитку права. Сьогодні, коли Україна розбудовує громадянське суспільство відповідно до європейських принципів, необхідним стає вихід за межі розуміння права лише як державно-владного припису. Важливим для теорії громадянського суспільства, на думку зарубіжних науковців, є процес проникнення сучасних сус-

¹ Див.: Речицький В. Громадянські права як юридичний засіб протидії державній владі / В. Речицький. — С. 80.

² Див.: Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 1999. — С. 296–297.

пільних структур у правові інститути і правові звичаї у вигляді форм, що належать особливій сфері морально-правових цінностей і поступово звільняються від усіх залишків раніше недоторканного порядку¹.

Право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

У відносинах громадянського суспільства об'єктивно втілюються ідеї права як найвищої справедливості, заснованій на недопустимості свавілля й гарантуванні рівної для всіх його членів міри свободи. Правовий характер громадянського суспільства, відповідність вимогам справедливості і свободи — його найважливіша якісна характеристика. Свобода і справедливість в умовах громадянського суспільства є тим соціальним чинником, що унормовує, впорядковує діяльність людей на основі саморегулювання й самоврядування².

Громадянським суспільство може бути лише за наявності правової, демократичної держави. Але це не виключає певних колізій між ними, що можуть виникати через недостатню зрілість суспільних інститутів, недосконалість законодавства, практики його застосування. Причиною таких колізій здатні, зокрема, виступати невідповідність між реальними суспільними процесами і чинним законодавством, збої в механізмах зворотного зв'язку між суспільством і державою. Іншими словами, якщо на якомусь етапі держава починає монополізувати невластиві їй функції, а її апарат — перетворюватися на відірвану від суспільства корпорацію, тоді має спрацьовувати певний суспільний механізм, який би нейтралізував і попереджав

¹ Див.: Коэн Джин Л. Гражданское общество и политическая теория : пер. с англ. / Джин Л. Коэн, Эндрю Арато ; общ. ред. И. И. Мюрберга. — С. 559.

² Див.: Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие / Н. С. Бондарь. — С. 30.

антигромадянську діяльність держави, повертаючи її у належне русло. Йдеться саме про механізми зворотного зв'язку, зокрема про суспільний контроль над діяльністю держави та її органів¹.

Вочевидь, що становлення громадянського суспільства й розробка моделі його функціонування в Україні відбуваються складно й суперечливо. Ознакою здатності українського суспільства до соціальної самоорганізації стало поширення громадсько-політичних організацій, правозахисних асоціацій, молодіжного руху та об'єднань соціальної справедливості, однак їх ефективність у взаємовідносинах з органами державної влади залишається ще на вкрай низькому рівні. Однією з найактуальніших теоретичних і практичних проблем сьогодні є опрацювання, формування й застосування надійних механізмів соціального взаємозв'язку, підпорядкування української держави контролю структур громадянського суспільства — демократизація політичного життя².

Конституція відіграє ключову роль у формуванні громадянського суспільства, що зумовлює необхідність суспільних трансформацій в соціальній, економічній, політичній, правовій, гуманітарно-культурній і релігійній та інших сферах. Особливо важлива одночасність і співмірність трансформацій, тому що, наприклад, стрімкий розвиток економічної сфери при слабкому розвитку інших сфер не приведе до створення сприятливих умов розвитку громадянського суспільства. Парадигмою реалізації концепції побудови в Україні громадянського суспільства має стати наявність консенсусу щодо основних цілей, цінностей та напрямів його розвитку.

Отже, аналіз конституційного регулювання відносин у громадянському суспільстві дозволяє дійти певних висновків. Конституція разом з викладеними в ній громадянськими правами не стільки вінчає систему національного законодавства, скільки протистоїть органічним вадам остан-

¹ Див.: Мацюк А. Громадянське суспільство — соціальна основа держави, влади і демократії / А. Мацюк // Укр. право. — 1995. — № 1 (2). — С. 30.

² Див.: Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія / В. М. Селіванов. — С. 229.

ньої¹. Тому встановлення Конституцією й чинним законодавством України меж, способів і форм функціонування державної влади, місцевого самоврядування, інших інститутцій має особливе значення для розвитку громадянського суспільства. Процес становлення громадянського суспільства і зміцнення засад конституційного ладу взаємопов'язані і взаємозумовлені. Соціальна цінність Основного Закону визначається передусім тим, що він є головним нормативно-правовим актом, який встановлює підвалини забезпечення свободи особистості й регламентує її взаємовідносини із суспільством і державою.

¹ Див.: Речицький В. Громадянські права як юридичний засіб протидії державній владі / В. Речицький. – С. 80.