

# РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА УКРАЇНИ

Ю. Тодика, чл.-кор. АПрН України

## Роль Конституції України в становленні громадянського суспільства

В понятійний апарат теорії держави і права, політології, соціології, конституційного права ємно увійшло поняття «громадянське суспільство». Становлення такого суспільства пов'язане з відповідним етапом розвитку людства, держави та права. Суспільство, відмінне від держави, було завжди, але воно не завжди було громадянським. Громадянське суспільство — це система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, які забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів та колективів, життєдіяльності соціальної, культурної та духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління<sup>1</sup>.

В громадянському суспільстві інтеграція особи і держави відбувається через соціальні інститути, які є незалежними від держави. Громадянське суспільство потребує, щоб держава була правовою, тобто керувалася правом і визнавала наявність незалежних від неї соціальних інститутів. Це таке суспільство, в якому особа бере активну участь у суспільному житті. Реалізується це через соціальні інститути, вільні від державного контролю. Причому деякі з цих інститутів можуть чітко переслідувати політичні цілі, намагатися істотно вплинути на державу. Але в структуру громадянського суспільства входять і неполітичні інститути.

Між державою і громадянським суспільством існує діалектичний взаємозв'язок. Держава — результат функціонування суспільства, яке на сучасному етапі не може існувати без держави, її

<sup>1</sup> Див.: Государственное право Российской Федерации. Курс лекций / Под редакцией О. Е. Кутафина. М., 1993. Т. 1. С. 144.

регулюючого впливу на суспільні відносини. В політико-правовій практиці будь-якої країни одним із основоположних питань є співвідношення держави і суспільства, можливості впливу громадянського суспільства на діяльність державних інституцій. Це безпосередньо відноситься до проблеми становлення демократії, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, характеристики політичного режиму. Особливе значення ця проблема має для країн активного конституційного будівництва, до якої відноситься і Україна. В умовах України, як і в інших країнах СНД, держава за допомогою правових та інших засобів повинна сприяти становленню структур громадянського суспільства. Одним із таких основоположних важелів є конституція, акт найвищої юридичної сили, який має велике значення не тільки для держави, а й для суспільства.

Виходячи із цього, необхідно проаналізувати роль Конституції України в становленні громадянського суспільства. Вважаємо, що вона впливає на цей процес через закріплення найважливіших політико-правових конституційних принципів, згідно з якими мають діяти не тільки держава, а й інститути громадянського суспільства (права людини, політична та ідеологічна багатоманітність, законність тощо); сприяння становленню на демократичних засадах цілісної правової системи України, зорієнтованої на забезпечення прав і свобод людини і громадянина; визначення правових основ організації та функціонування найбільш важливих структур громадянського суспільства, насамперед політичних партій, профспілок, інших об'єднань громадян (ст. ст. 15, 36, 37 Конституції та ін.); сприяння структуризації суспільства, його впорядкованості, оскільки громадянське суспільство повинно бути не хаотичним, а структурно впорядкованим, діючим на засадах законності; закріплення основ компетенції органів державної влади і органів місцевого самоврядування, в тому числі в аспекті взаємовідносин з структурами громадянського суспільства; обмеження неприпустимого втручання держави в життя суспільства і особи (так звана обмежувальна функція Конституції).

Громадянське суспільство починається з громадянина, його свободи, благополуччя, активної позиції в політико-правовій сфері відносин. Відповідно завдання конституційного регулювання полягає в тому, щоб за допомогою конституційних приписів забезпечити умови для реалізації прав і свобод людини і громадя-

нина, їх честі і гідності. Взаємовідносини держави і громадянського суспільства повинні будуватися насамперед на основі положень ст. 3 Конституції, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. В цьому положенні відображується, з одного боку, філософія Конституції, а з іншого — концепція взаємовідносин держави та структур громадянського суспільства щодо прав і свобод особи. В ст. 3 Конституції також встановлюється, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Це конституційна база щодо реалізації контролю громадянського суспільства відносно до державних інституцій, які, на жаль, не тільки недостатньо забезпечують права і свободи людини і громадянина, а й нерідко самі їх порушують, як порушують також норми конституційного і поточного законодавства. Як опонент держави громадянське суспільство змушує державу, її інституції орієнтуватися на громадський інтерес, в тому числі у визначенні основних параметрів внутрішньої і зовнішньої політики. Наявність розвинутого громадянського суспільства є головним гарантом того, що держава захищатиме права і свободи людини і громадянина, законні інтереси юридичних осіб.

Норми Конституції України мають істотне значення для створення умов щодо рівності і захищеності усіх форм власності, забезпечення економічної свободи громадян та їх об'єднань. Основний Закон України проголошує економічну багатоманітність (ст. 15), право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42), право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41), непорушність приватної власності (ст. 41). Це має важливе значення для становлення громадянського суспільства на демократичних засадах, для формування демократичної політичної системи в Україні. Конституція закріплює свободу і добровільність праці на основі вільного вибору форм і видів трудової діяльності. Інститут економічних відносин є базовим елементом громадянського суспільства і важливою передумовою народовладдя, забезпечення прав особи. Економічні відносини — економічний базис громадянського суспільства. Вони виникають і розвиваються об'єктивно. Але держава, в тому числі через кон-

ституційно-правове регулювання, може досить істотно впливати на них. Так, якщо Конституція України 1978 р. встановлювала пріоритет державної і колгоспно-кооперативної власності, то Основний Закон України 1996 р. виходить із економічної багатоманітності, що створює умови для конкуренції різних форм господарювання, підвищення ефективності праці, формування «середнього класу», який в демократичних країнах є опорою держави і базою громадянського суспільства. Г. Гегель підкреслював, що власність є наявністю буття свободи, вона сама є істотною ціллю<sup>1</sup>.

Конституція України створює правові засади становлення і розвитку громадянського суспільства. В цьому відношенні важливе значення має закріплення на конституційному рівні політичної та ідеологічної багатоманітності. Виходячи з цього, в Україні відбувається процес формування багатопартійності. Вибори до Верховної Ради в березні (1998 р.) проводилися за змішаною виборчою системою, і 225 народних депутатів були обрані за пропорційним принципом, тобто шляхом представництва від політичних партій та їх об'єднань.

Конституція України визначає стратегію і спрямованість взаємодії держави і громадянського суспільства як на сучасному етапі, так і на перспективу. Важливим в цьому відношенні є побудова в Україні дійсно демократичної, правової, соціальної держави. Встановивши на конституційному рівні основи громадянського суспільства, Конституція тим самим юридично забезпечила його незалежність від держави, визначила гарантії проти незаконного втручання держави в його справи, межі державного впливу на соціальні процеси. В цьому полягає значна цінність конституційних норм, особливо норм конституційного ладу України. В умовах становлення демократичної державності істотно підвищується роль обмежувальної функції Конституції.

В громадянському суспільстві діяльність органів державної влади повинна реалізовуватися в демократичних, правових формах і бути спрямованою на забезпечення і захист прав людини і громадянина, гуманістичних цінностей. Гарантією проти всевладдя держави є громадянське суспільство, оскільки без такого суспільства державна влада, як правило, стає тоталітарною. Тільки завдяки громадянському суспільству ця влада слугує людині, за-

<sup>1</sup> Див.: Гегель Г. Сочинения. М., 1934. Т. 7. С. 72–73.

хисту її законних інтересів. Демократична держава, будучи правовою формою організації і функціонування публічної політичної влади, не відокремлюється від громадянського суспільства і тим більш не протистоїть йому. Держава повинна бути обмеженою в своїх повноваженнях і перебувати під ефективним соціальним контролем суспільства, діяти в межах конституційних приписів. Тільки громадянське суспільство може створити систему гарантій від тоталітаризму, незаконного обмеження прав і свобод людини і громадянина. Неспроможність громадянського суспільства стримувати державу в відповідних межах призвела в XX ст. до різних варіантів тоталітаризму. Державний тоталітаризм є по суті поглинення суспільства державою і тим самим зникнення держави як однієї з соціальних систем, оскільки в тоталітарних режимах немає держави як обмеженої правом організації влади, а є тільки владно-політичний механізм, адміністративно-командна структура, яка намагається в тій чи іншій мірі контролювати більшість сфер суспільного життя. Такий «механізм імітує державно-правовий порядок і прикривається відповідною державно-правовою атрибутикою»<sup>1</sup>.

Реальне втілення на практиці ідеологічної, політичної та економічної багатоманітності має особливе значення для становлення в Україні громадянського суспільства. Державний тоталітаризм не визнає ідеологічного і політичного плюралізму, багатопартійності, боротьби поглядів. У цьому напрямку ще багато треба зробити. Це є досить не простим у зв'язку з низкою відповідних чинників, які значною мірою пов'язані і зі специфікою становлення державності в постсоціалістичних країнах. Для формування в Україні громадянського суспільства необхідна сильна державна влада, яка базується на демократизмі, повазі до прав людини і громадянина, визнанні верховенства права, інших демократичних засад конституційного ладу, що лежать в основі правової держави. Але, на жаль, Українська держава недостатньо використовує свої можливості для виходу з глибокої соціально-економічної кризи, забезпечення прав і свобод особи. Саме обмеженість можливостей саморегуляції громадянського суспільства визначає необхідність держави, яка, не втручаючись в усі сфери

<sup>1</sup> *Оболонский А. В.* Права человека на пороге гражданского общества и консервативный синдром как главное препятствие их реализации // Права человека и политическое реформирование. М., 1997. С. 99.

суспільства, повинна бути стабільним, сильним інструментом реалізації владних функцій, вносити упорядкованість у соціальні процеси, координувати і узгоджувати інтереси різних соціальних груп і політичних сил, підводити правову базу під складну систему зв'язків і відносин в суспільстві<sup>1</sup>.

Сильна правова, демократична держава в Україні необхідна для становлення дієздатних структур громадянського суспільства, реального забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Держава не може створити громадянське суспільство, ні тим більш декретувати його, оскільки вона саме є породженням суспільства. Але держава може сприяти становленню структур громадянського суспільства на демократичних засадах, а може й гальмувати цей процес, в тому числі шляхом неякісного конституційно-правового регулювання. Практика свідчить, що його становлення йде більш успішно там, де держава створює для цього необхідні умови і де значна увага приділяється нормативно-правовому регулюванню статусу основоположних структур громадянського суспільства, насамперед політичних партій. Але недосконале закріплення правового статусу політичних партій в Законі України про об'єднання громадян, недоліки виборчого законодавства, Закону про свободу віросповідання та релігійні об'єднання, інших законодавчих актів не сприяють становленню громадянського суспільства, а нерідко ведуть до конфронтації.

Важливо те, що Конституція України виходить з ідеї самостійного і незалежного від держави існування окремих інститутів громадянського суспільства. Так, встановлюється, що церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа — від церкви (ст. 35), профспілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів (ст. 36).

Формуванню цивілізованого громадянського суспільства сприяє закріплення на конституційному рівні деяких обмежень щодо створення і функціонування структур громадянського суспільства. Встановлено, що утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну консти-

<sup>1</sup> Лукашева Е. А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 19.

туційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються. Істотне значення має те, що політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань. А намагання створювати такі були.

Проти злиття державних і недержавних інституцій спрямоване положення про недопущення створення і діяльності організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях (ч. 3 ст. 37 Конституції). Істотно також те, що заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку, що є однією з гарантій їх функціонування.

Важливою передумовою становлення громадянського суспільства є втілення на практиці положення, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тільки виключно народові надано право визначати і змінювати конституційний лад. Але принцип народоладдя як основоположний принцип основ конституційного ладу України не досить чітко втілюється в державно-правову практику, що зумовлено низкою негативних чинників, у тому числі пов'язаних з недостатньою якістю нормативно-правового регулювання форм безпосередньої демократії. Йдеться насамперед про необхідність новелізації Закону «Про всеукраїнські та місцеві референдуми», інших законодавчих актів.

Формування в Україні правової держави і громадянського суспільства йде паралельно. Ці структури перебувають у тісному зв'язку, взаємодії й обумовлюють одна одну. Їх становлення відбувається досить важко, оскільки йдеться не просто про демократизацію політичного режиму, а про докорінну перебудову суспільства, утвердження форм і моделей життєдіяльності, які не були притаманні українській державно-правовій практиці, наприклад, принципу розподілу влад. Нерідко некритично запозичуються зарубіжні моделі, які не дуже плідно «працюють» в межах консти-

туційно-правового поля України. Не всі державно-правові новації позитивно сприймаються різними прошарками населення, наприклад, проведення виборів до парламенту України за пропорційною системою. Сприйняття законодавцем сучасних моделей конституціоналізму носить в основному прагматичний характер, і коли ці моделі не дають швидкого результату, то це призводить до розчарування в них як державних інституцій, так і населення, і бажання повернутися назад, наприклад, до системи з державно-владними повноваженнями. Тут спрацьовують не тільки відповідні традиції, накопичений досвід, а й соціально-психологічні чинники.

При формуванні правової державності і громадянського суспільства недоречним є як забігання вперед, коли для цього ще не визріли необхідні умови, так і відставання в перебудові державних і громадських інституцій. Мало закріпити в ст. 1 Конституції положення, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою. Для цього повинні визріти умови, оскільки тільки відповідний стан розвитку суспільства потребує і формує відповідну правову державність. Лише в розвиненому громадянському суспільстві виникає необхідність в конституційній, правовій державі, яка не тільки формально визнає, а й реально забезпечує права і свободи людини і громадянина, створює відповідні конституційні інституції і процедури, зорієнтовані на демократичний розвиток суспільства.

В теорії і на практиці існують різні погляди щодо питання, чи є необхідним в тексті конституції окремо виділяти розділи, глави, спеціально присвячені громадянському суспільству в аспекті його співвідношення з державою. В більшості конституцій зарубіжних країн вони відсутні. Але в них, як правило, є норми, що закріплюють найбільш важливі інститути громадянського суспільства. Відносно Конституції України 1996 р. слід зауважити, що при її розробці пропонувалося включити в неї спеціальний розділ «Громадянське суспільство і держава», який містив такі глави: «Загальні положення» (гл. 7), «Власність» (гл. 8), «Підприємництво» (гл. 9), «Екологічна безпека» (гл. 10), «Сім'я» (гл. 11), «Освіта, наука і культура» (гл. 12), «Громадські об'єднання» (гл. 13), «Свобода інформації» (гл. 14). Цей розділ на відповідному етапі конституційного процесу з проекту Конституції був виключений, але головні його положення втілені в різних розділах Основного Закону



України 1996 р., насамперед в розділі «Загальні засади». У свій час в проекті Конституції Російської Федерації був розділ «Громадянське суспільство», але він теж не був включений в остаточний варіант тексту Основного Закону РФ від 12 грудня 1993 р. Це, на думку відповідального секретаря Конституційної комісії О. Румянцева, негативно вплинуло на концептуальну основу щодо конституційного тексту<sup>1</sup>.

Як вважають деякі російські вчені, ідеї громадянського суспільства слід закріпити в Конституції РФ. Для цього перелік основоположних принципів конституційного ладу необхідно доповнити положеннями, які б зобов'язували державу сприяти формуванню і розвитку громадянського суспільства, його інститутів. До Конституції РФ пропонується ввести спеціальний розділ «Громадянське суспільство і особа»<sup>2</sup>.

Це вельми цікава ідея, але її застосування відповідно до конституційно-правових реалій в Україні могло б призвести до дублюючих положень в розділах «Загальні засади», «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», «Громадянське суспільство і особа» (якщо б такий розділ був до Конституції введений). Але, безумовно, деякі конструктивні ідеї, які були в розділі III «Громадянське суспільство і держава» першого проекту Конституції, не знайшли втілення в тексті Конституції України 1996 р.

Для становлення в Україні громадянського суспільства на демократичних засадах, на наш погляд, істотне значення мають: подальше вдосконалення конституційного і поточного законодавства, особливо пов'язаного з політичною активністю громадян; розвиток цивілізованих ринкових відносин; становлення реальної багатопартійності; підвищення рівня політико-правової культури населення, фахівців державного апарату; цілеспрямоване проведення парламентської, адміністративної та судової реформ; забезпечення конституційної законності, прав і свобод людини і громадянина; функціонування органів державної влади в режимі злагоди, консенсусу, співпраці з недержавними інституціями. Особливо слід відмітити завдання якнайшвидшого прийняття нового Цивільного кодексу України для становлення цивілізованих рин-

<sup>1</sup> Див.: Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 78.

<sup>2</sup> Див.: Румянцева Т. С. Гражданское общество и личность // Конституционный строй России. М., 1996. Вып. III. С. 52–53.

кових відносин, без яких неможливе формування громадянського суспільства.

*Надійшла до редколегії 08.02.99*

*А. Заєць, канд. юрид. наук*

## **Здійснення принципів правової держави як засіб вдосконалення виконавчої влади**

Важливий для правової держави теоретичний висновок щодо обмеженості правами і свободами громадян державної влади (який базується на уявленнях про суверенітет народу, договірний характер стосунків між владою і громадянином та уявлень про державну владу як владу, делеговану самим народом) має особливе значення для виконавчої влади. Досвід функціонування всього державного механізму свідчить, що найбільша питома вага правопорушуючого масиву нормативно-правових актів зосереджена у сфері виконавчої влади. З іншого боку, внаслідок того, що переважно через канали виконавчої влади відбувається реалізація прав і свобод громадян, на цю сферу припадає найбільша кількість фактичних порушень прав і свобод громадян. Це не випадково. Виконавча влада для виконання своїх функцій зосереджує в своїх руках велику владу. Вона користується значними повноваженнями, які поширюються на всі сфери суспільного життя.

Іншим чинником обмеження влади має бути закон. Виконавча влада внаслідок дії принципу правової держави, який вимагає поділу влади і визнає право на прийняття законів виключно за законодавчою владою, зобов'язана додержуватися закону і, таким чином, обмежена законом.

Принцип верховенства закону означає, що органи виконавчої влади зобов'язуються діяти на основі і на виконання конституції і законів, а відтак закон має переважну силу над рішеннями виконавчої влади. В зазначеному принципі проявляється не тільки принцип демократичного управління державою (який полягає у тому, що найбільш важливі рішення приймаються законодавцем, парламентом як представницьким органом), а й принцип право-