

УДК 342.41(477)

**Н.О. БОНДАРЕНКО**, канд. юрид. наук,  
Український державний університет фінансів та  
міжнародної торгівлі

## **ПОБУДОВА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЗДІЙСНЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ**

*Ключові слова:* конституційна реформа, громадянське суспільство, правова держава, місцеве самоврядування, права і свободи людини і громадянина

Одним із актуальних питань упродовж усього пострадянського періоду історії України є становлення та розвиток громадянського суспільства в Україні, що нерозривно пов'язано з реформуванням її правової системи, виявляється неодмінною умовою успішної реалізації реформ, що проводяться в нашій державі.

Рух до громадянського суспільства є одним із основних напрямів розвитку світового співтовариства, оскільки воно виступає своєрідною основою правової демократичної держави. Цьому питанню присвячені наукові праці багатьох вітчизняних учених, зокрема таких, як М.О. Баймуратов, В.Ю. Барков, Ю.М. Оборотов, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, Т.В. Розова, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фризький та ін. Згадані автори найбільш гостро обговорюють процеси становлення і взаємодії громадянського суспільства і правової держави – демократичне середовище реалізації громадянських цінностей: свободи, справедливості тощо. Водночас, слід зазначити, що стан розбудови та розвитку громадянського суспільства в Україні в умовах реформування правової системи в доктринальному аспекті досліджені недостатньо. Тому метою цієї статті є аналіз історико-правових аспектів становлення громадянського суспільства в Україні в умовах здійснення конституційної реформи, розгляд окремих проблем, що пот-

ребують першочергового розв'язання: взаємодія громадянського суспільства і правової держави, забезпечення та реалізація прав і свобод людини і громадянина в умовах правової реформи.

Процес реформування системи права в країні сьогодні характеризується складністю, непослідовністю, суперечливістю, нестабільністю. Основні причини цього такі: відсутність науково обґрунтованих теоретико-ідеологічних засад загальнонаціональної стратегії державотворення; суперечності між декларованими принципами реформування країни та їхньою реалізацією в повсякденному житті, що призводить до збільшення соціальної напруги у суспільстві. Тож актуальним є вирішення нами наступного завдання – на теоретико-методологічному рівні окреслити основні історико-правові етапи здійснення конституційної реформи в Україні з метою розбудови на її основі громадянського суспільства та намітити подальші шляхи їхньої взаємодії.

Ідея громадянського суспільства, на думку Ю.М. Оборотова, покликана була нагальною потребою «окреслити коло таких відносин, куди держава не може втручатися» [1, с.58]. Такої думки додержувався й Ю.М. Тодика, який під громадянським суспільством розумів «систему самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів і колективів, для життєдіяльності соціальної і духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління» [2, с.187]. Найбільш вдалу з методологічної точки зору характеристику громадянського суспільства надала О.Ф. Скакун, розуміючи його як «систему взаємодії у межах права вільних та рівноправних громадян держави, їх добровільно сформованих об'єднань, що знаходяться у відносинах конкуренції та солідарності, поза безпосереднім втручанням з боку держави, що лише створює умови для їхнього вільного розвитку» [3, с.63].

Досвід найрозвиненіших держав свідчить про те, що конституційно-правові регламентація та регулювання у країнах з демократич-

ним державним (політичним) устроєм спрямовані на підтримку громадянського суспільства, а також про те, що становлення і розвиток громадянського суспільства у поза державній сфері суспільних відносин не означають його ізольованості від державно-правових інститутів, а допускають або передбачають сталий та інтенсивний взаємозв'язок громадянського суспільства і держави.

З прийняттям 24.08.1991 р. Верховною Радою України *Акту про проголошення незалежності України* перед українським суспільством і державою постали завдання здійснити кардинальне реформування практично всіх соціальних утворень й інституцій, перш за все, системи права як законодавчого підґрунтя подальшої розбудови правової держави в умовах побудови громадянського суспільства.

Так склалося, що суспільство не було підготовлено до самостійного державотворчого процесу, оскільки, на думку окремих науковців, політично самостійна Україна стала несподівано, внаслідок своєї ситуації, пов'язаної більшою мірою із зовнішнім чинником, а не з внутрішніми національними політичними процесами [4, с.34–48]. Тому дослідники того часу дуже обережно висловлювалися щодо ідеологічного та морально-етичного підґрунтя здійснених суспільних трансформацій і державотворення, характеру цих процесів, структуроутворюючих чинників, впливу їх на розвиток суспільства й держави в цілому та їхніх окремих соціальних груп та інституцій [5, с.22–31].

Як відомо, Основний Закон держави виступає ядром системи права, фундаментом усього законодавства, що втілює процес демократичних державно-правових та суспільних перетворень. Не дивлячись на те, що Україна, як незалежна держава виникла на політичній карті світу двадцять років тому, проте головне питання, з якого розпочинається будь-яка держава – створення Конституції, що є своєрідним «паспортом» держави, досі остаточно не вирішене. Конституційний процес в українському суспільстві бере свої витoki ще з 1990 р., коли було проголошено

Декларацію про державний суверенітет й умовно поділяється, на наш погляд, на чотири етапи.

Перший етап реформування припадає на 1990–1996 рр. й призвів до створення кількох проектів конституцій протягом 1993–1996 років, лавини змін до чинного на той час Основного Закону 1978 р., укладення «малої конституції» – Конституційного Договору 1995 р., прийняття Конституції 1996 р. Загалом можна визначити, що перший період реформування правової системи України характеризувався відставанням законодавчого забезпечення реформ, створенням лише певного підґрунтя правової системи, суперечливістю ухвалених правових актів, неоднозначністю дій органів влади. І це зрозуміло, тому що незалежна Українська держава практично шість років жила за Конституцією УРСР 1978 р., а відтак, низький рівень правосвідомості, зростання недовіри населення до владних структур. Складність і непередбачуваність тодішньої суспільної ситуації відзначили як науковці, так і політики [6, с.7].

Другий етап реформування правової системи розпочався 28.06.1996 р. прийняттям нової Конституції України, яка підтвердила політичні наміри України та вжила перших практичних заходів для здійснення соціально-економічних і політичних перетворень, розпочатих у попередні роки, закріпила реально існуючі соціально-політичні відносини, інститути й правопорядок, що склалися на момент її прийняття. Вона стала передовим для свого часу документом, який досить чітко відобразив ідеал державного й суспільного життя, до якого прагне український народ, а саме – демократична, соціальна, правова держава, у якій людина визнається найвищою соціальною цінністю.

Засади конституційного ладу, закріплені в першому розділі Основного Закону, визначили стратегічні орієнтири державотворення в Україні, а система основних прав і свобод людини і громадянина, відображена в розділі другого повною мірою відповідала міжнародно-правовим стандартам у даній галузі [7]

Конституція України 1996 р. не оперувала поняттям «громадянське суспільство», хоча свого часу, а саме – в проекті Конституції України в редакції від 01.07.1992 р. третій розділ мав назву «Громадянське суспільство і держава» [8, с.14]. Важливим чинником формування в Україні громадянського суспільства стало виконання державою взятого на себе обов'язку забезпечувати конституційні права людини і громадянина та створювати можливості щодо їх реалізації (ст.3 Конституції України). Аналізуючи цей аспект конституційної реформи, варто зазначити, що після прийняття Основного Закону, права і свободи особи, незважаючи на ґрунтовне їх закріплення та детальну регламентацію так і не стали дійсно вищою соціальною цінністю для держави, що було зумовлено нестабільністю ситуації перехідного періоду, неналежною правосвідомістю громадян, їхнім правовим нігілізмом та інфантилізмом, відсутністю можливостей поліпшити добробут людей.

Отже, першочерговим завданням в процесі здійснення конституційної реформи стало посилення конституційних гарантій прав людини, особливо в контексті забезпечення принципу верховенства права, який до того ж є беззаперечною основою формування правової державності. Цей принцип закріпила ст.8 Конституції 1996 р., що надало можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України.

Це положення стало вкрай актуальним з огляду на численні проблеми, пов'язані із законодавчою регламентацією конституційних прав і свобод. Зокрема, показовою виявилася ситуація із законодавчим регулюванням права на мирні зібрання, передбаченого ст.39 Конституції. Адже до сьогодні одним із основних документів, яким деталізується це право є Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» і таких правових прогалин на конституційному полі залишається чимало.

Водночас ще одним важливим питанням здійснення конституційної реформи в галузі прав людини стало входження нашої держави в міжнародний правовий простір насамперед як суб'єкта міжнародного права, що стало гарантією визнання міжнародних стандартів в галузі прав людини. У першу чергу потрібно назвати такий важливий крок, як ратифікація 17.07.1997 р. Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а, отже, й визнання юрисдикції такої впливової судової установи, як Європейський суд з прав людини. З того часу помітне поступове усвідомлення громадянами суду, як дієздатного органу захисту прав людини. Достатньо зазначити, що на сьогодні Україна перебуває на 4 місці за кількістю звернень до Європейського суду серед країн, що ратифікували Конвенцію.

З одного боку, це є свідченням зростання рівня правової культури громадян з точки зору усвідомлення можливостей відстоювання своїх прав та законних інтересів у судах. З іншого, це є чітка ілюстрація слабкості вітчизняної судової системи, що не здатна задовольнити потреби громадян України у справедливому, об'єктивному та оперативному розгляді спорів про право.

За сучасних умов українські та зарубіжні дослідники визначили Конституцію України 1996 р. чи не найкращою в Європі і, навіть, у світі [7], проте констатували той факт, що до-реформений варіант Основного Закону не відрізнявся особливою довершеністю в плані збалансування гілок влади; не містив належних гарантій проголошених прав і свобод людини і громадянина, особливо в соціально-економічній сфері; вибудував недосконалу форму державного правління та державного устрою; тяжів до зайвої централізації в державному управлінні; серйозними вадами страждала створена модель організації влади на місцевому рівні, яка й досі залишається внутрішньо суперечливою, позбавленою необхідних системних зв'язків і водночас поєднаною з конкуренцією компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. На нашу думку, зазначені

вади значною мірою стали наслідком недостатньо послідовної імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

При цьому, безумовно, необхідно враховувати той факт, що місцеве самоврядування є важливою функціональною складовою громадянського суспільства. Саме через органи місцевого самоврядування бере початок реалізація всього того, що відноситься до поняття місцевої (локальної демократії), що в свою чергу є основою демократії в цілому.

Отже, другий етап конституційного процесу позначився розробкою правових актів із забезпечення ряду реформ, в тому числі у напрямку побудови громадянського суспільства (реформа місцевого самоврядування), проте ефективність правотворчої діяльності в цей період була досить низькою. До 2003 року Верховною Радою було схвалено понад тисячу законів, однак, їм були властиві внутрішня суперечливість, непослідовність, відсутність надійних механізмів реалізації, нестабільність, а це означало, що конституційно-правове реформування відбувалося без усебічного врахування соціально-політичних інтересів суспільства. Цей період тривав до березня 2003 року.

Третій етап конституційного процесу в Україні припадає на 2003–2010 рр. й розпочався, на наш погляд, з березневого (2003 р.) проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», який Президент Л. Кучма запропонував для всенародного обговорення, що, на думку науковців, «...суттєво активізував партійно-політичні процеси в суспільстві... на основі народовладдя» [9, с.15].

У той час окремі науковці обґрунтовано пропанували Конституцію України ухвалювати шляхом всенародного референдуму, що забезпечить верховенство права; удосконалити законодавчу діяльність шляхом створення Державного законотворчого департаменту; розширити право законодавчої ініціативи; реформувати судову владу тощо [10, с.23–29].

Поспішливі зміни до Конституції України, ухвалені 08.12.2004 р., посилили напругу у

відносинах між вищими органами державної влади. У резолюціях і Висновках Ради Європи та Венеціанської Комісії «За демократію – через право» наголошувалось, що конституційні зміни 2004 р. не досягають мети наближення України до європейських демократичних стандартів і фактично є кроком назад. Запроваджена парламентсько-президентська форма державного правління могла бути дієздатною лише за однієї умови – коли глава держави користується підтримкою більшості парламенту, а ця більшість, у свою чергу, формує уряд. Як показав досвід реалізації цих новацій, за наявної політичної ситуації, що складалася в Україні протягом 2006–2009 років, практично реалізувати хоча б якісь переваги від такого балансу не вдалося.

Отже, конституційне реформування українського суспільства у 2004 р., так і не змогло розв'язати основне завдання щодо створення відповідального центру влади. Громадяни так і не отримали відповідь на запитання – хто з вищих органів влади чи вищих посадовців має відповідати за незрозумілу економічну політику, малоефективну зовнішню політику, відсутність до цього часу реформ місцевого самоврядування, адміністративного устрою тощо.

Подальший розвиток ситуації, на наш погляд, міг би зводитися до альтернативи. Це або скасування реформи 2004 року із використанням потенціалу Конституційного Суду України, або поступова корекція Конституції шляхом внесення змін до неї. У практичній площині, як відомо, було обрано перший варіант, з яким саме і пов'язується початок четвертого етапу конституційної реформи в Україні у зв'язку із скасуванням 30.09.2010 р. Конституційним Судом України змін, що були внесені в Конституцію 8.12.2004 р.

Рішення Конституційного Суду, безумовно, вплинуло на баланс повноважень Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів. Водночас головною суспільною проблемою залишається належне виконання Основного Закону усіма суб'єктами права з метою забезпечення його ефективного функціонування.

Тож серед важливих завдань формування правової демократичної держави і громадянського суспільства в Україні є збереження громадянської злагоди та організація належного виконання та застосування законів. Вирішальна роль у виконанні законів належить самим громадянам, які прагнуть бути громадянами правової демократичної держави, а у сфері застосування законів така роль належить державним інституціям [11, с.256].

Незважаючи на дискусії щодо ступеня легітимності самого Рішення, воно є чинним актом, який скасувати або змінити може лише КСУ, причому в межах іншого провадження. Отже, Рішення визнається даниною, у зв'язку з чим потрібно визначити обсяг робіт для приведення системи права в належний стан та означити коло проблем, що виникли у зв'язку з його прийняттям.

Варто також зауважити, що соціальна система суспільства функціонує не лише на основі Конституції, але й системи нормативно-правових актів, законів та підзаконних актів, для яких Основний Закон є базисом. Видається доцільним зробити, насамперед, такі кроки для належного функціонування Основного Закону з метою подальшої розбудови громадянського суспільства.

1. Привести систему нормативно-правових актів у відповідність до чинної Конституції. Насамперед мова йде про закони, потім – про інші нормативно-правові акти. Частина з них була прийнята на основі нині вже не чинних змін 2004 року, інші – адаптовані під ці зміни. Були також такі (наприклад, Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»), що суперечили як дореформеній, так і зміненій Конституції.

У цілому тільки на початковому етапі приведення нормативних актів у відповідність до чинної Конституції, за підрахунками фахівців, слід внести зміни до близько 50 законів та 700 інших нормативно-правових актів.

2. Заповнити правові прогалини, що залишилися з 1996 року. На наш погляд, реалізація положень Конституції України вимагає прийняти відповідні закони, що прямо перед-

бачені Основним Законом або опосередковано зумовлені ним. Йдеться, зокрема, про закони: «Про порядок організації і проведення мирних зборів», «Про безоплатну правову допомогу», «Про нормативно-правові акти», «Про територіальний устрій», «Про організацію і порядок проведення референдумів».

3. Внести зміни до Конституції, спрямовані на вдосконалення організації влади в Україні, бо громадянське суспільство можна побудувати лише у взаємодії з належно функціуючою владою. Необхідно, на нашу думку, вирішити долю Закону «Про Президента Української РСР» від 5.07.1991 р., що вважається чинним, хоча його зміст значною мірою не узгоджується з Конституцією. Видається доцільним розроблення і прийняття єдиного закону про основи організації влади в Автономній Республіці Крим, що замінив би ряд чинних законів, які за формою дублюють закони про вищі органи державної влади.

Крім того, діє значна кількість законів, що регулюють суспільні відносини неналежним чином. Серед таких, що потребують прийняття в новій редакції або внесення суттєвих змін, слід назвати закон «Про місцеве самоврядування в Україні», яке повинно виступати в якості неодмінного та важливого інституту громадянського суспільства. Сьогодні можна говорити лише про перші організаційні результати цієї непростой роботи у сфері нормативної регламентації місцевого самоврядування, яке повинно залучити широкі верстви населення до управління державою на різних рівнях функціонування соціуму. В близькому майбутньому мають бути вирішені питання розмежування власності, повноважень органів та територій відповідних територіальних громад, визначені податкові джерела формування місцевих бюджетів, створені необхідні механізми міжбюджетних відносин між суб'єктами місцевого самоврядування тощо. Гармонійна взаємодія існуючих у єдиному соціумі держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства необхідна також для зміцнення загальногуманістичних ідеалів, відродження в індиві-

дів та їхніх об'єднань віри в справедливість державних інститутів.

Нової редакції або суттєвих змін потребують також Закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про адвокатуру», «Про політичні партії», «Про Рахункову палату», «Про Конституційний Суд України», «Про міліцію», «Про статус народного депутата України» тощо.

4. Окремою проблемою є перспектива проведення конституційної реформи. Практично немає заперечень щодо її необхідності. Більше того, Президент України, одразу після прийняття Конституційним Судом Рішення від 30.09.2010 р., зауважив, що воно лише відкриває шлях для глибокої конституційної реформи. Крім того, як показав досвід створення Конституції 1996 року та проведення конституційної реформи 2004 року, спочатку слід виробити та узгодити чітку концепцію, бачення розвитку Основного Закону. Це має стати поштовхом щодо забезпечення успішного просування України шляхом становлення й ефективного функціонування громадянського суспільства, закладе міцний фундамент для подальшого наукового вивчення його природи і суспільного призначення як цілісного соціально-філософського та політико-правового феномену, а також окремих його інститутів у різних соціальних та історичних умовах, осмислення генези громадянського суспільства в різних країнах.

Слід зазначити, що в певних колах українського суспільства (політична еліта, інтелігенція, мале та середнє підприємництво тощо) поступово зріє розуміння того, що становлення інститутів громадянського суспільства має вирішальне значення не тільки для позитивних наслідків політичної модернізації в Україні, а й для рішучих перетворень в економічній сфері, а головне – для створення умов функціонування соціальної, а потім і правової демократичної держави. При цьому доміантним тут є формування в суспільній свідомості розуміння того, що основні функції громадянського суспільства проявляють себе

через інтеграцію соціуму, введення можливих соціальних конфліктів у цивілізовані рамки, створення середовища, в якому формується суспільно активний індивід [12, с.118].

Для визначення концептуальних напрямів конституційної реформи видається доцільним проведення широкого обговорення її змісту із залученням народних депутатів, провідних науковців, фахівців. Результати такої дискусії могли б стати базою для вироблення стратегії конституційної модернізації та особливостей її реалізації на нормативному рівні.

Підсумовуючи, зазначимо наступне:

1. Формування громадянського суспільства є однією з найважливіших умов просування України шляхом проведення економічних, політичних і правових реформ, які, передусім, спрямовуватимуться на демократизацію громадського життя, лібералізацію економіки, захист прав і свобод людини і громадянина, становлення правової демократичної держави.

2. Конституційна реформа є міцним фундаментом розбудови громадянського суспільства в Україні, що сьогодні не має завершеного характеру й потребує свого концептуального оформлення. При цьому потреба конституційних змін має бути не тільки обґрунтована й доведена фахівцями, а й перш за все усвідомлена суспільством й отримати підтримку серед пересічних громадян. Інакше навіть найкращі реформи та найбільш передові ідеї приречені на невдачу.

3. Слід мати на увазі, що перехідна стадія до правової, соціальної держави в часі може зайняти не одне десятиліття. Тому сучасним завданням конституційного права є об'єктивна оцінка реальних можливостей держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, об'єднаних спільним завданням – побудови правової демократичної держави, заснованої на правовій і соціальній справедливості.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Теория государства и права в вопросах и ответах : учебно-методическое пособие / под

ред. Ю. Н. Оборотова. – Х. : Одиссей, 2005. – 416 с.

2. Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002. – 483 с.

3. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / Скакун О. Ф. – Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

4. Бойко О. 1991р.: стартові умови та потенційні можливості розгортання державотворчого процесу в Україні / О. Бойко // Людина і політика. – 2001. – № 6. – С. 34-48.

5. Воловик В. Основні фактори становлення ідеології державотворення / В. Воловик // Віче. – 2001. – № 12. – С. 22–31.

6. Кульчицький С. Еволюція державного устрою в Україні: від тоталітаризму до демократії / С. Кульчицький // Віче. – 1997. – № 1 (15). – С. 21–31.

7. Конституція України : науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; ред. кол. В. Я. Тацій,

Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х. : Право ; К. : Ін Юре, 2003. – 808 с

8. Корнев А. Історія конституційного упорядкування сучасної Української держави / Корнев А., Шаповал. В. // Вісник ЦВК. – 2001. – № 1 (20). – С. 4–19.

9. Селиванов В. Демократичний вимір Конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння / В. Селиванов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 15–23.

10. Тертишник В. М. Правова держава: гострі кути на шляху від концептуальної моделі до реальності / В. М. Тертишник // Вісник НАН України. – 2007. – № 3. – С. 23–29.

11. Ярошенко В. М. Громадяни правової держави від виховання поваги до справедливості / В. М. Ярошенко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – 2000. – Вип. 9. – С. 254–260.

12. Левин И. Б. Гражданское общество на Западе и в России / И. Б. Левин // Полис. – 1996. – № 5. – С. 115–123.

*Бондаренко Н. О. Побудова громадянського суспільства в Україні в умовах здійснення конституційної реформи / Н. О. Бондаренко // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 76–82 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11bnozkr.pdf>*

Розглянуто історико-правові аспекти становлення громадянського суспільства в Україні на різних етапах здійснення конституційної реформи державних інституцій, їхня взаємодія та перспективи взаємного розвитку.

\*\*\*

*Бондаренко Н.А. Построение гражданского общества в Украине в условиях осуществления конституционной реформы*

Рассмотрены историко-правовые аспекты становления гражданского общества в Украине на различных этапах осуществления конституционной реформы государственных институций, их взаимодействие и перспективы взаимного развития.

\*\*\*

*Bondarenko N.A. Creation of a Civil Company in Ukraine in the Conditions of Implementation of the Constitutional Reform*

The historical and legal aspects of civil society in Ukraine at different stages of the constitutional reform of state institutions, their interaction and the prospects for mutual development are devoted.