

ФОРМИ УЧАСТІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

ЛОТЮК Ольга Степанівна - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

В статті определяється, что эффективное функционирование взаимодействия гражданского общества и государства обеспечивается не только через механизм содействия последней развитию гражданского общества. Взаимодействие гражданского общества и государства проявляется и в обратном воздействии, когда институты гражданского общества участвуют в правотворческой деятельности государства в установленных организационных и процедурных формах.

Ключові слова: принцип верховенства права, громадянське суспільство, держава, правотворча діяльність.

Основою функціонування правової держави є легітимізовані суспільством норми права. Виходячи з цього, стабільне громадянське суспільство відіграє вирішальну роль у формуванні норм права, які зрештою роблять державу правовою. Важливу роль у цьому відіграє визнаний Конституцією України принцип верховенства права. Зазначене дає можливість віднести проблеми участі інститутів громадянського суспільства в правотворчій діяльності держави до пріоритетних досліджень у вітчизняній юридичній науці.

Відповідно до статті 1 Конституції України Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Згідно зі статтею 5 Конституції України Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо

і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Можна погодитись із тими вітчизняними правознавцями, котрі стверджують, що суспільство, яке з роками після становлення незалежності України стає дедалі організованим, ефективніше та результативніше впливає на державотворчі процеси, порядок формування та діяльність органів держави [2, с. 93].

Відповідні погляди набули поширення й серед інших вітчизняних правників. Зокрема, на міжнародній конференції «Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності», яка відбулася 7 квітня 2008 р. у Київському регіональному відділенні НАПрГУ, її учасники відзначали, що громадянське суспільство нині існує в Україні невіддільно від держави [3].

Західні дослідники часто ототожнюють поняття правової держави та верховенства права, проводячи різницю між ними лише в тому, що перший термін більше пов'язаний з характеристикою держави, а другий – права. Даний принцип (верховенства права) особливо актуальний для суспільств (у тому числі і українського), які долають тоталітарне минуле, з домінуванням держави над особою та суспільством, абсолютизацією приписів держави.

Принцип верховенства права, як справедливо вказує П.Рабінович, означає його панування в суспільстві, визначальну роль у відносинах між учасниками суспільного

життя, взаємовідносинах суспільства і держави, діяльності державних органів і недержавних організацій, соціальних спільнот і об'єднань. При цьому, зважаючи на тему нашого дослідження для нас особливо актуальною є думка автора про те, що право є феноменом недержавного походження, яке виступає як "можливості суб'єктів суспільного життя, які необхідні для існування і розвитку, об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем економіки та культури суспільства і мають бути загальними й рівними для всіх однойменних суб'єктів" [4, с. 30].

Виходячи з цього, принцип верховенства права має сенс, коли право розглядається не просто як сукупність норм, встановлених державою, а як сукупність правил належного, правил поведінки (масштабу, міри), корпусу правил, які легітимовані суспільством, базуються на історично досягнутій рівності соціальної етики [5, с. 12].

Таким чином, у рамках названих теоретичних міркувань, саме від рівня розвитку суспільства, його наближення до сучасного ідеалу – громадянського суспільства, залежить рівень реалізації принципу верховенства права, а значить і розбудова правової держави.

Це зовсім не означає, що держава за таких умов виступає пасивним спостерігачем, відстороненим від вирішення значимих суспільних справ. Мова в першу чергу, йде про змістовну переорієнтацію діяльності держави, спрямовану, насамперед, на утвердження і забезпечення нею належних умов для реалізації конституційних прав суспільства, людини і громадянина. Як вказує В.Б. Авер'янов, однією з нагальних потреб України є заміна тоталітарної ідеології, філософії і практики, домінування держави над людиною і суспільством, у цілому ідеологією, філософією і практикою "служіння держави" законним інтересам, правам і свободам людини [6, с. 7].

Державні органи на підставі існуючих суспільних відносин розробляють і у певній частині випадків приймають загальнообов'язкові юридичні норми. З-поміж них ключову роль відіграють закони, які стають нормативною основою життєдіяльності суспільства. У той же час

принцип верховенства закону діє лише у системі ієрархічно-владних відносин, тоді як у взаємовідносинах держави і суспільства повинен діяти принцип верховенства права.

Даний принцип виходить за рамки держави і значною мірою визначає зміст її відносин із суспільством. Верховенство права, в першу чергу, означає його панування в суспільстві, визначальну роль права у відносинах між усіма учасниками суспільного життя, у діяльності державних та недержавних організацій, соціальних спільнот, груп, об'єднань.

Таким чином, поняття права за умов реалізації принципу верховенства права, розбудови правової держави та громадянського суспільства набуває всезагального значення. Виходячи з нього, право оцінюється як явище, що виникає та існує незалежно від держави, діяльності її законодавчих та інших органів.

Право, яке зв'язує державу, є мірою свободи, яка залежить від рівня розвитку громадянського суспільства, необхідне громадянському суспільству, а тому формулювати цю міру свободи можуть лише представники самого суспільства, виборні члени законодавчого зібрання.

Через верховенство права реалізується віковичне прагнення людства до свободи у її взаємодії з упорядкованістю та безпечністю суспільного існування.

Розвиваючи думку про те, що право як форма відносин між людьми повинна знайти своє здійснення за межами держави, у сфері громадянського суспільства і визнаватися цінністю, якщо не всіма й кожним, то принаймні більшістю, пропонується ідея правового суспільства.

Воно, з його точки зору, є аспектом, способом буття громадянського суспільства, в якому відносини формальної рівності стають формою свободи усіх членів суспільства. Таким чином, мова йде про правове громадянське суспільство [7, с. 12].

Право як соціальна цінність, регулятор, міра свободи особистості та обмеження держави є основним принципом у взаємодії громадянського суспільства і держави. Виходячи з цього, актуальною є проблема

участі громадянського суспільства у процесі правотворчості.

Дозаконотворчі правовідносини, які ґрунтуються на матеріальних життєвих відносинах, формуються в рамках громадянського суспільства безпосередньо у сфері соціального обміну. Виступаючи як формально незалежні особи, товаровласники вступають у договірні відносини і здійснюють юридичне спілкування, формуючи правила гри, які лише згодом закріплюються в законі. Таким чином, саме громадянське суспільство формує дозаконотворчі відносини, які згодом набувають характеру норм. Це надзвичайно важливо для держав, які лише здійснюють формування власної системи права. Основою такої поведінки є свобода суб'єктів, невтручання у їх права.

Значення дозаконотворчих відносин, які формуються в рамках громадянського суспільства і базуються на достатньому рівні його свідомості, правової і політичної культури зростають у зв'язку з реалізацією принципу "Дозволено все, що не заборонено законом", законодавчої неврегульованості окремих сфер діяльності, потребою скорочення нормативного навантаження на суспільні процеси.

Розвиток громадянського суспільства передбачає активізацію його участі в процесі правотворчості, яку О.Ф. Скакун визначає як правову форму діяльності держави за участю громадянського суспільства (в передбачених законом випадках) щодо встановлення (санкціонування), зміни чи відміни юридичних норм. Виходячи з цього, процес творення нових правових норм здійснюється безпосередньо державою або за її попередньою згодою [8, с. 15]. Громадянське суспільство, яке в даному випадку ототожнюється з народом, відіграє допоміжну роль, хоча теоретично мало б бути навпаки.

Стан справ, який нині об'єктивно існує в Україні, обмежує правотворчі можливості громадянського суспільства. Тим більше, обмеженими є можливості його участі у процесах законотворчості, яка відповідно до Конституції України віднесена до виключної компетенції Верховної Ради України.

В окремі історичні періоди набувало поширення пряме народоправство, яке розумілось як найвищий вияв демократії. Відповідно до нього усі рішення у сфері права повинні були прийматись або народом, або – особливо у сфері державного устрою – набувати юридичної сили лише після затвердження суверенним народом.

Однак дана концепція участі народу у правотворчості викликала і продовжує викликати ряд заперечень. Визнаючи корисним поєднання прямого народоправства з функціями народного представництва, більшість теоретиків-державознавців віддають перевагу представницькій демократії перед безпосередньою [9, с. 16]. При цьому звертається увага на те, що спроби здійснення прямого народоправства головним чином спостерігались у рамках невеликих державних утворень.

Проте в процесі формування правової держави, участь громадянського суспільства у процесі правотворчості повинна поступово активізовуватись. Це, вочевидь, повинно бути пов'язане із формуванням високого рівня правосвідомості, громадської думки, правової культури, ініціювання з боку держави формування реального механізму цього процесу.

Важливим інструментом може стати конституційне закріплення народної законодавчої ініціативи. Вона включає право народу пропонувати законопроекти та вводити їх у дію шляхом голосування, минаючи представницькі органи.

Нині такий інститут участі населення у законотворчості передбачений в Австрії, Італії, Іспанії, Швейцарії, на Філіпінах, а на регіональному рівні – в Швейцарії, Італії та США. Інститут народної законодавчої ініціативи передбачає право, надане певному числу виборців (Іспанія – 500 тис.; Австрія – 100 тис.;) вносити проект закону на розгляд представницького органу. Здійснення народної законодавчої ініціативи означає початок законодавчого процесу відносно конкретного юридичного акта. Проект Конституції (1993 р.) теж передбачав таку процедуру, однак в остаточному варіанті її сформовано не було.

Проблема участі громадянського суспільства у формуванні правової держави

значною мірою залежить від можливостей його участі у здійсненні різних форм прямого народовладдя, серед яких ключове місце належить референдумам.

Референдуми останнім часом стали об'єктом серйозних наукових узагальнень, дисертаційних досліджень. При цьому в літературі спостерігаються суперечливі оцінки їх ефективності. Частина дослідників вважає референдум найбільш ефективною формою участі громадянського суспільства у вирішенні загальнодержавних справ та правотворчості. У той же час, окремі науковці застерігають щодо обмеженості застосування референдуму як форми народовладдя в умовах, коли громадянське суспільство ще не сформоване. Зокрема, існують значні застереження щодо можливостей винесення на всенародне голосування питань, які можуть розколоти суспільство (наприклад, національна символіка, державна мова тощо). Виходячи з цього, на загальнодержавні референдуми повинні виноситись лише доленосні для суспільства питання, які б його консолідували, зміцнювали почуття громадянського патріотизму та особистої відповідальності за стан справ у державі [10, с. 34].

Звертається увага і на те, що на результати референдуму справляє вплив розстановка політичних сил у рамках громадянського суспільства на момент проведення референдуму. Правлячі кола та ініціатори референдуму завжди зберігають значні можливості впливу на його результати [11, с. 88].

З усіх складових референдуму (права участі; предмета; ініціювання і призначення, організації, формули визначення результатів, правових наслідків) останнє є найбільш актуальним.

У першу чергу, мова йде про юридичну силу акта, виробленого громадянським суспільством. На жаль, у даному випадку владні структури, що породжуються суспільством, часто вступають у суперечність із волею суспільства в цілому. Їх результатом стає фактична відсутність чи блокування правових наслідків прямого народного волевиявлення.

Проблемою, що впливає із взаємодії суспільства, яке приймає рішення в ході референдуму і держави, яка повинна створити механізм їх виконання, є актуальне нині для України завдання легітимізації результатів референдуму. Це пов'язано з тим, що до нинішнього часу рішення, прийняті всенародним голосуванням у квітні 2000 року, так і не імplementовані до чинного законодавства.

Тут спостерігається певна колізія – імplementувати до чинного законодавства результати народного волевиявлення не бажають ті, кого народ всенародно обрав. Це вимагає вдосконалення чинного законодавства чи то шляхом внесення змін до Закону “Про Всеукраїнський та місцеві референдуми чи, як пропонує М. Орзіх, прийняття окремого Закону “Про безпосередню демократію в Україні” [12, с. 59], чи формування конституційного механізму самоуправлінських (бездержавних) рішень за наслідками референдуму.

Отже, громадянське суспільство є соціальним фундаментом держави і водночас соціальним середовищем, у якому вона функціонує. Зв'язки між ними зворотні, але визначальним є суспільство, у тому числі шляхом правотворчості. Громадянське суспільство бере як безпосередньо участь у процесі розбудови держави і права, так і розв'язує ці проблеми через вибори своїх представників. До останнього часу в оцінках науковців беззаперечно перевага віддавалась прямому народовладдю як основі демократії. Громадянське суспільство є соціальним фундаментом держави і водночас соціальним середовищем, в якому вона функціонує. Зв'язки між ними зворотні, але визначальним є суспільство, у тому числі шляхом правотворчості.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р., № 30, стаття 141.
2. Чушенко В.І. Конституційне право України: підручник / В.І. Чушенко, І.Я. Заєць. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2007. – 488 с.
3. Громадянське суспільство в Україні проблеми забезпечення правотворчої ді-

АНОТАЦІЯ

У статті визначається, що ефективне функціонування взаємодії громадянського суспільства та держави забезпечується не лише через механізм сприяння останньою розвитку громадянського суспільства. Взаємодія громадянського суспільства та держави виявляється й у зворотньому впливі, коли інститути громадянського суспільства беруть участь у правотворчій діяльності держави в установлених організаційних і процедурних формах.

SUMMARY

The article specifies that the effective functioning of the interaction between civil society and the state provided not only a mechanism for promoting the latest development of civil society. Interaction between civil society and the state turns in the opposite effect when the institutions of civil society involved in law-making activity in the state established organizational and procedural forms.

яльності : матеріали Міжнар. наук. конф. (7 квіт. 2008 р, м Київ) / за ред. О.В. Скрипнюка – К.: НДІ приватного права і підприємництва, 2008 – 324 с.

4. Рабінович П.М. Громадянське суспільство й правова держава (загальнотеоретичні міркування) // Українське право.– 1996. – № 3. – С. 30.

5. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 248с.

6. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: черговий етап // Право України. – 2000. – № 7. – С. 6-8.

7. Максимов С.І. Правове суспільство: до проблеми формування // Правове держава Україна. – К., 1995.– С. 12.

8. Скакун О.Ф. Громадянське суспільство і правова держава: шляхи розвитку в

Україні // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку. – Харків, 1995. – С. 15.

9. Колодій А., Копейчиков В., Цвік Л. Народовладдя – як основа представницької демократії. Українське право 1 (2). – 1995. – С. 14-23.

10. Дж. Стюарт Миль Представительное правление.– С.-Петербург, 1897. – С. 34-35.

11. Журавський В.С. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект).– К.: Парламентське видавництво, 1999.– С. 88.

12. Орзіх М. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні // Юридический вестник.– 1997.– № 4.– С. 59.