

До питання про формування

і розвиток державно-
правових інститутів
незалежної України



Юрій Шемшученко

директор Інституту держави і права імені
В. М. Корецького НАН України, академік НАН
України, академік НАПрН України



Наталія Оніщенко

доктор юридичних наук, професор, завідувач
відділу теорії держави і права Інституту держави
і права імені В. М. Корецького НАН України,
заслужений юрист України, член-кореспондент
НАПрН України

У статті розглядаються особливості побудови інститутів громадянського суспільства в незалежній Україні. Наведені деякі міркування про «раціональне» співвідношення та баланс держави і громадянського суспільства. Окрема увага присвячена завданням, функціям та умовам гармонізації правової системи України. В ракурсі означених процесів виокремлена роль та призначення Конституційної Асамблеї як дорадчого органу при Президентові України.

Ключові слова: громадянське суспільство, демократична, соціальна, правова держава, правова система, функції правової системи, завдання правової системи, умови гармонійного розвитку правової системи, Конституційна Асамблея.

В статье рассматриваются особенности построения институтов гражданского общества в независимой Украине. Приведены некоторые рассуждения о «рациональном» соотношении и балансе государства и гражданского общества. Отдельное внимание посвящено заданиям, функциям и условиям гармонизации правовой системы Украины. В ракурсе отмеченных процессов выделена роль и назначение Конституционной Ассамблеи как совещательного органа при Президенте Украины.

Ключевые слова: гражданское общество, демократическое, социальное, правовое государство, правовая система, функции правовой системы, задания правовой системы, условия гармоничного развития правовой системы, Конституционная Ассамблея.

In the article examined the feature of construction of institutes of civil society in independent Ukraine. Some reasonings are resulted about «rational» correlation and balance of the state and civil society. Separate attention is devoted tasks, functions and

terms of harmonization of the legal system of Ukraine. In foreshortening of the noted processes the selected role and setting of Constitutional Assembly as a deliberative body at President of Ukraine.

Keywords: civil society, democratic, social, legal state, legal system, functions of the legal system, tasks of the legal system, terms of harmonious development of the legal system, Constitutional Assembly.

21 річниця від дня проголошення незалежної України є знаменною подією в житті нашого народу. Саме з цією датою пов'язані очікування щодо кращого життя у «власній оселі». Від часів Київської Русі до українського козацтва на території сучасної України мали місце спроби відстоювати єдність і цілісність держави. Фундатором ідеї незалежності України можна вважати М. С. Грушевського, який свого часу очолив роботу Центральної Ради. Видатний учений-історик, літературознавець, соціолог та державний діяч Михайло Грушевський завжди прагнув побудови суверенної і незалежної держави. Своєю науковою та практичною діяльністю він обґрунтував одвічне прагнення українського народу до незалежності.

Вся наша багатовікова історія свідчить про героїчні та трагічні, інколи популістські, інколи раціональні та виважені кроки в контексті означених процесів. Проте, попри всі негаразди (а їх, безумовно, немало), можна з упевненістю стверджувати (і для цього є всі підстави), що Україна відбулася як держава, держава незалежна, сучасна, самобутня, яка заслуговує на повагу сусідів, викликає цікавість як стратегічний партнер.

Втім незалежність інколи намагаються змалювати як «негайне і остаточне вирішення всіх поточних проблем» і «пана-

цею» від усіх «негараздів». На жаль, це не так. На сьогодні, мабуть, важко знайти сферу, яка б характеризувалася відсутністю багатьох не вирішених проблем. Проте не можна і не зважати на той факт, що зараз вживаються заходи з реформування відповідних напрямів життєдіяльності людини та суспільства.

У багатьох публікаціях сучасних науковців і представників влади можна зустріти висловлювання, що «Україна в 20-річчя своєї незалежності, можливо, більше, ніж інші країни, опинилася в ситуації «невпевненості» у власній політичній системі» [5]. Цю невпевненість можна екстраполювати і на економічну, правову, духовну та інші соціальні системи. Можна погодитися з тим, що розвиток нашої держави відбувався спочатку в національно-демократичній ейфорії, а з часом – в рамках загального для пострадянських держав тренду – «авторитарної модернізації». Втім, на наш погляд, появу з'явлення прорахунків, негараздів, колізій, дисфункцій не можна пояснювати тільки в такому «лінійному», дещо спрощеному варіанті.

Але не можна не погодитися з тим, що в той чи інший спосіб багато з означених процесів залежні від більшої або меншої ефективності діючих механізмів демократії.

В такий спосіб сьогодні є необхідним утвердження якісно нової демократичної моделі політичної системи європейського взірця, дотримання стандартів, прав і свобод людини, – народовладдя, гарантій їх реалізації, ефективного державного управління, зрештою, затвердження начал справедливості в суспільному розвитку, поєднаному на розумному співвідношенні принципів верховенства права та верховенства закону.

Великого значення в цих умовах набуває вдосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед осо-

бою. Оскільки формула «держава може бути ефективною, якщо сума громадської довіри перевищує необхідний мінімум» здається нам надзвичайно спрощеною, далекою від реалій сучасної людини.

Пошук порядку в людському суспільстві, відзначав видатний філософ та мислитель В. С. Соловйов, супроводжується пошуком влади [4]. Перехід України до демократичного етапу розвитку прямо пов'язаний, по-перше, з перерозподілом соціального простору між державою і громадянським суспільством, а по-друге, з їх визначеною, ефективною взаємодією в нових політичних умовах.

Саме принцип соціального та політичного балансу у взаємовідносинах держави та громадянського суспільства повинен стати основою для виправлення та корекції існуючої ситуації.

До останнього часу оцінкою стану громадянського суспільства в Україні займалися громадські об'єднання і організації. Сьогодні можна констатувати, що на державному рівні був здійснений комплексний аналіз стану інститутів громадянського суспільства.

25 січня 2012 року Президент України підписав Указ «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» (№ 31/2012), яким передбачено створення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства як допоміжного органу при Президентові України.

Координаційна рада схвалила нещодавно проект Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Головними пріоритетами Стратегії є сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості і підзвітності органів виконавчої влади, органів місцевого самоуправління, збільшення соціального капіталу як підвищення рівня взаємодовіри і взаємодії в суспільстві; створення сприят-

ливих умов для утворення і функціонування інститутів громадянського суспільства, забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в формуванні і реалізації державної, регіональної і місцевої політики, зокрема, шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади і органах місцевого самоуправління, проведення постійно діючого полілогу влади та громадськості тощо.

Ці пріоритети збігаються з підходами до громадянського суспільства в країнах – членах ЄС. Оголошення магістральною проблемою сьогодення прав людини, визнання інтересів особистості більш вагомими порівняно з інтересами суспільства і держави є класичним постулатом доктрини громадянського суспільства.

Ще один цікавий ракурс. Призначення будь-якої соціальної системи (економічної, політичної, правової), в першу чергу, полягає у регулюванні суспільних відносин та забезпеченні прав, свобод та законних інтересів особи. Не є винятком у цьому контексті і правова система України, що відрізняється суттєвими особливостями та має своєрідні риси й ознаки.

Національна правова система – це своєрідний показник сталого (або наближеного до нього) економічного, політичного, соціального, морального, правового розвитку кожної держави, а, головне – досягнутого рівня захисту прав, свобод та законних інтересів Людини.

На відміну від тих країн, де правові системи розвивалися поступово й еволюційно, в Україні відбувалося пришвидшене формування національної правової системи, як фактора регулювання правових процесів, засобу забезпечення демократизації суспільства.

Слід підкреслити, що правова система України згідно з Конституцією повинна

відповідати демократичному, правовому та соціальному розвитку держави.

Існує органічна єдність демократичної, соціальної, правової держави. Як демократична – вона слугує свободі як вищій цінності, сприяє рівному доступу кожного до власності, виборів, прав щодо здійснення політичної влади, забезпечення багатоманітності політичного й культурного життя. Як правова – вона забезпечує організацію соціального і державного життя на принципах права, гарантує правопорядок, сприяє досягненню особистістю самостійності і відповідальності за свої дії, раціональну обґрунтованість юридичних рішень, стабільність правової системи.

Як соціальна, держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, гарантує її гідність, надає соціальну допомогу індивідам, що її потребують, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, розподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості і своє призначення вбачає у забезпеченні громадянського миру і злагоди в суспільстві.

Основною функцією правової системи є врегулювання суспільних відносин та досягнення соціальної стабільності в суспільстві, шляхом реалізації завдань соціального розвитку. Більше того, від ефективного впровадження і реалізації норм права, безумовно, залежатиме виконання демократичною державою ролі соціального арбітра, «влаштовувача справ багатьох», її здатність знімати соціальну напругу, уникати гострих соціальних конфліктів, відповідати сутності та призначенню правової, соціальної держави.

Отже, цілком зрозуміло, що правова система, як втілення відповідного досягнутого рівня розвитку права повинна бути здатною: а) для виконання певних завдань; б) відтворення необхідних в даних просторово-часових вимірах функ-

цій; в) забезпечення необхідних умов ефективного правового регулювання.

Передусім розглянемо деякі з невідкладних завдань сучасного етапу розвитку правової системи України.

В сучасних умовах зростає соціальна спрямованість правової системи як засобу формування і реалізації інтересів суб'єктів шляхом закріплення певних цілей, норм, правил поведінки.

Правова система поступово перетворюється на один із важливих засобів забезпечення оптимальної єдності політичної та соціальної стабільності й динамізму, збереження цілісності суспільства, взаємодії особистісного та суспільного, правового та публічного факторів, які завжди перебувають у відносинах антинормії, тобто взаємопроникнення та внутрішньої суперечливості.

Правова система соціальної, правової держави покликана забезпечити встановлену соціальною політикою стабільність громадянської згоди шляхом проголошення, реалізації і охорони соціально-правових умов для стимулювання активної частини населення на продуктивну працю як основу особистого добробуту; підтримання оптимального співвідношення між прибутками працездатної частини суспільства та непрацездатними громадянами; надання адресної соціальної підтримки; скорочення та обмеження масштабів зубожіння; стримування безробіття: забезпечення прожиткового мінімуму громадян.

Завдання правової системи в умовах демократичної соціально-правової держави зазнають впливу соціально-економічних, політико-моральних, етнопонаціональних факторів. При цьому зростає їх соціальний зміст, спрямований на зміцнення групової, міжгрупової соціальної взаємодії людей з приводу реалізації своїх інтересів. Зазначені функції покликані забезпечувати існування, до-

бробут, а інколи – і виживання самого суспільства, реалізацію прав і свобод людини і громадянина.

Суттєвий вплив на функціонування правової системи мають і такі загальносоціальні завдання, як гарантування національної безпеки, ліквідація наслідків стихійного лиха та економічних катастроф, реалізація соціальних програм, підтримання охорони здоров'я, соціальне забезпечення непрацездатних тощо.

Правова система сприяє вирішенню етнопонаціональних завдань, що поставлені перед суспільством, які спрямовані на збереження і розвиток традицій, самого існування національної культури, мови, самобутності та відтворення етносу [1].

Значний вплив на завдання правової системи справляє науково-технічний розвиток всієї цивілізації. Держава підтримує науку, освіту, культуру, використовує їх результати, сприяє розвитку і забезпеченню інтелектуального потенціалу суспільства [2].

Одночасно вона вживає запобіжних заходів до обмеження небезпеки, яка виникає від неконтрольованої появи та використання сучасних науково-технічних досягнень.

Для вирішення цих завдань необхідна законодавча база, у тому числі прийняття законів, спрямованих на залучення та ефективно використання іноземних інвестицій та ресурсів, інноваційних технологій, управлінського досвіду.

Роль правової системи в умовах сучасної держави визначається також необхідністю забезпечення самовизначення особи, її розвитку та соціалізації. При цьому право виступає як об'єктивно можливий масштаб соціальної свободи, що стимулює творчу активність, самосвідомість людини, гарантує визнання суспільством того, що кожний індивід народжується вільним і рівним з іншими, а верховенство права розглядається як соціальний

феномен, який обумовлює невід'ємні права людини і громадянина на свободу, рівність, справедливість, гідне життя, повагу і недоторканність.

Це зумовлює можливість реалізації інших прав і свобод людини і громадянина, надає підстави для висновку про неприпустимість їх скасування або будь-якого обмеження. Саме завдяки визнанню гідності людини визнаються недоторканими і невідчужуваними права людини, в силу чого вони складають основу будь-якого суспільства, а також справедливості.

Основне завдання правової системи – створювати строго визначену, нормативну, стабільну основу для всього комплексу суспільних відносин, в тому числі і для їх динаміки.

Втім, у розвитку правової системи України, поряд з безумовними досягненнями, залишається багато невирішених проблем. Зокрема, діють застарілі нормативні акти, між діючими актами існують істотні суперечності, що руйнують системність законодавства та знижують його ефективність, є наявними деструктивні явища «тіньової економіки» та «тіньового законодавства», чимало нормативних актів виявилися такими, що не відповідають європейським стандартам та нормам.

Серйозні прорахунки у визначенні загальної стратегії розвитку України пов'язані, як відомо, із недосконалістю соціальної складової реформ, неефективною економічною політикою держави. Проте, як зазначав Е. Соловйов, в умовах, коли порядок, заснований на конституційному оформленні прав людини, не забезпечив ні блага народу, ні морального виправдання влади, то саму ідею прав людини доводиться відкинути як прикру політичну помилку [3]. Складні економічні, політичні, соціальні процеси в сучасному суспільстві демонструють на-

гальну необхідність пошуку нових підходів до багатьох невирішених проблем в право- та державотворенні. Практика, об'єктивна необхідність та доцільність сьогодні повинні серйозно впливати і впливають на майбутні пошукові теоретичні моделі. Зокрема, в центрі уваги юридичної науки сьогодні мають бути проблеми, пов'язані з відсутністю системного правового регулювання, правової конкретизації та реалізації положень про демократичну, соціально-правову державу, забезпечення державою не лише внутрішнього порядку і зовнішньої безпеки, а й відповідальності за добробут громадян, наповнення конституційного положення щодо визнання України соціальною державою, реальним змістом.

Крім того, має бути суттєвим важелем реформування на сучасному етапі підхід до людини тільки не як до індивіда з відповідними споживацькими інтересами, а як унікальної особистості, потенціал якої може бути реалізований лише у відповідному культурно-правовому середовищі. Не усвідомлена, на жаль, сьогодні актуальність теоретичного осмислення впливу соціокультурного чинника на становлення правової системи і зворотного впливу правової системи на соціокультурну сферу. З огляду на характер суспільних процесів актуальним є дослідження проблем розвитку правової системи з урахуванням саме соціокультурних чинників, розвитку соціальних прав особи, усвідомлення та правового закріплення соціальної відповідальності бізнесу.

Становлення інститутів демократичного суспільства в Україні, утвердження нових соціальних відносин та відповідних духовних, моральних цінностей актуалізують проблему функціонування адекватної цим реаліям правової системи, ефективної реалізації її інтеграційної, організаційної, регулятивної, комуні-

кативної та інших функцій. Саме вона покликана справляти істотний вплив на характер суспільних змін, сприяти гуманізації держави і права, вдосконаленню законодавчого процесу, підвищенню ефективності правового регулювання, формуванню високої суспільної та індивідуальної правосвідомості.

В цьому контексті слід зазначити, що основою розвитку та модернізації правової системи України виступає Конституція, яка має найвищу юридичну силу, визначає засадничі принципи розвитку держави й суспільства.

Прийнята понад 15 років тому чинна Конституція України відіграла позитивну роль у становленні України як незалежної, демократичної і правової держави. Разом з тим практична реалізація Основного Закону виявила і його недоліки. Не випадково провідні політичні сили країни нині виступають за проведення системної конституційної реформи. До такої реформи закликають Україну і Парламентська Асамблея Ради Європи та Венеціанська Комісія.

Останнім часом вжито конкретних практичних заходів до реалізації цієї ідеї. 21 лютого 2011 року Президент України В. Ф. Янукович підписав Указ «Про підтримку Ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї». Підготовку пропозицій стосовно механізму створення і діяльності цієї Асамблеї, визначення засад, алгоритму та етапів її роботи було покладено на Науково-експертну групу з підготовки Конституційної Асамблеї у складі 21 особи, яку очолив перший Президент України Л. М. Кравчук. Цим же Указом нашому Інституту було запропоновано надавати Науково-експертній групі сприяння у її діяльності, у тому числі з аналітичного супроводу, організації відповідних публічних заходів для обговорення підготовлених пропозицій і рекомендацій, залучення

до такого обговорення максимально репрезентативного наукового середовища та громадськості.

Сформована на цих засадах Конституційна Асамблея у кількості майже 100 осіб має підготувати концепцію і проект Закону України «Про зміни до Конституції України». Передбачено, що цей проект буде внесено Президентом України як суб'єктом законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України.

Досягнення цієї мети забезпечується такими правами Конституційної Асамблеї:

- самостійно обирати склад Координаційного бюро, утворювати комісії та інші робочі органи;

- вносити Президентові України пропозиції змін до персонального складу Конституційної Асамблеї;

- одержувати в установленому порядку від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, державних установ та громадських організацій необхідні інформацію, матеріали і документи;

- надсилати підготовлені Конституційною Асамблеєю документи для їх експертної оцінки у вітчизняні, іноземні і міжнародні наукові та експертні центри, що спеціалізуються в галузі конституційного права;

- залучати на громадських засадах до своєї діяльності вітчизняних та іноземних учених-конституціоналістів, а також інших фахівців, які мають досвід роботи у сфері законотворчої діяльності, державотворення і правотворення;

- запрошувати на свої засідання представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, наукових, освітніх та інших установ, політичних партій і громадських організацій для участі в обговоренні відповідних питань;

- ініціювати та проводити наукові і науково-практичні конференції, семінари, круглі столи, а також інші відповідні за-

ходи з питань удосконалення Конституції України;

висвітлювати свою діяльність у засобах масової інформації.

У політичному середовищі неоднозначно сприймають Конституційну Асамблею як організаційну форму реформування Основного Закону. Дехто віддає перевагу у цьому питанні звичній формі конституційної комісії.

На наш погляд, нинішня Конституційна Асамблея має низку переваг перед конституційними комісіями. Асамблея, зокрема, є менш заангажованою від конституційних комісій та більше представницьким і професійним органом. Це обумовлено тим, що до її складу входять громадяни України, які мають досвід державної і політичної роботи, фахову підготовку в галузі державотворення та правотворення, конституційного права, користуються авторитетом у суспільстві і, як правило, не здійснюють владних повноважень в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Високий науковий потенціал Конституційної Асамблеї є запорукою підготовки якісного законопроекту про внесення змін до Конституції України. Такого унікального органу у нас ще не було.

Ще одне питання стосується порядку легітимації підготовленого Конституційною Асамблеєю проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України». Цей проект має розглядатися у порядку, передбаченому розділом XIII чинної Конституції України.

Разом з тим існує думка про доцільність прийняття оновленої Конституції України всеукраїнським референдумом. Таким шляхом пішли чимало постсоціалістичних країн. Тут, звичайно, є свої плюси та мінуси. Але за будь-яких обставин застосування такого методу можливе тільки після внесення відповідних змін до чинної Конституції щодо порядку прийняття Основного Закону чи змін до нього [6].

Наведене свідчить, що спроби побудови нашої незалежної України не можна розглядати як статичний, завершений, пристосований до певної дати або року, відповідних подій у державі процес. Цей процес оцінюється не так «календарним відліком», як умовами утвердження і ефективної дії інститутів громадянського суспільства, гармонізації правової системи України, удосконалення державно-правових механізмів, створення дійсної і дієвої системи гарантій прав людини.

Список використаної літератури

1. Мала енциклопедія етнодержавознавства / [ред. Ю. А. Римаренко]. – К. : Генеза, Довіра, 1996. – 942 с.
2. *Марченко М. Н.* Государство и право в условиях глобализации / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2008. – 400 с.
3. *Соловьев Э. Ю.* Права человека: предостережения и надежды / Э. Ю. Соловьев // Власть. – 1999. – № 1. – С. 16-23.
4. *Соловьев В. С.* Сочинения в 2-х т. / В. С. Соловьев. – 2-е изд. – М. : Мысль, 1990. – Т. 1. – 864 с.
5. *Ставнийчук М.* Дефициты демократии может покрыть только активное гражданское общество / М. Ставнийчук // Зеркало недели. – 31 мар. 2012. – № 12 (60). – С. 4.
6. *Шемшученко Ю. С.* Конституційна Асамблея – демократична форма професійної модернізації Конституції України / Ю. С. Шемшученко // Правова держава. Вип. 23. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – С. 3-6.