

ПРИНЦИП ПАРТНЕРСТВА У ВІДНОСИНАХ МІЖ ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

PRINCIPLE OF PARTNERSHIP IN RELATIONS BETWEEN INSTITUTES OF CIVIL SOCIETY AND STATE: CONSTITUTIONAL ASPECTS

Томкіна О.О.,

к.ю.н., провідний науковий співробітник

Київський регіональний науковий центр
Національної академії правових наук України

Стаття присвячена висвітленню питання, пов'язаного з конституційним установленням і законодавчим забезпеченням принципу партнерства між державою та громадянським суспільством. Розкривається роль інститутів громадянського суспільства в розвитку соціальної, правової держави. Аналізуються конституційні зміни щодо оптимізації взаємовідносин держави і громадянського суспільства. Наголошується на актуальності конституційного закріплення принципу партнерства в контексті сучасного етапу конституційного процесу в Україні. Відзначається важливість реалізації в Основному законі відомих історії вітчизняного конституціоналізму ініціатив про закріплення права на опір владі, «народного вето» тощо.

Ключові слова: принцип, партнерство, громадянське суспільство, соціальна, правова держава, Конституція України, права людини.

Статья посвящена освещению вопроса, связанного с конституционным установлением и законодательным обеспечением принципа партнерства между государством и гражданским обществом. Раскрывается роль институтов гражданского общества в развитии социального, правового государства. Анализируются конституционные изменения по оптимизации взаимоотношений государства и гражданского общества. Отмечается актуальность конституционного закрепления принципа партнерства в контексте современного этапа конституционного процесса в Украине. Отмечается важность реализации в Основном законе известных истории отечественного конституционализма инициатив о закреплении права на сопротивление власти, «народного вето» и других.

Ключевые слова: принцип, партнерство, гражданское общество, социальное, правовое государство, Конституция Украины, права человека.

The article is devoted to the coverage of the issue related to the constitutional establishment and legislative support of the principle of partnership between the state and civil society. The role of the civil society institutions for the development of a social, legal state is disclosed. It was analyzed constitutional changes to optimize the relationship between the state and civil society. The urgency of the constitutional consolidation of the principle of partnership in the context of the current stage of the constitutional process in Ukraine is noted. It is noted the importance of implementing in the Basic Law initiatives, that are known in the history of domestic constitutionalism, to consolidate the right to resist power, the "people's veto" and others.

Key words: principle, partnership, civil society, social, rule of law, Constitution of Ukraine, human rights.

На новому етапі демократичного розвитку України, започаткованого волею ще незрілого, але «здатного виступити надійним гарантом незворотності демократичних перетворень в Україні» [1, с. 5] громадянського суспільства, відбувся цивілізаційний вибір українського народу.

Одним із визначальних чинників європейського майбутнього України та невід'ємною частиною відносин між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) має стати розвинене громадянське суспільство. Підвищення його ролі в різних сферах діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування сучасної України зумовило мету України налагодити ефективний *діалог та партнерські відносини* органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім, з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина (Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»).

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., яка «увібрала в себе найкращі напрацювання вітчизняних фахівців, зарубіжні практики та загальноєвропейські стандарти партнерства між державою та громадянським суспільством» [2], зазначено, що активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну із ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці та реалізації ефективної державної політики в різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних і гуманітарних проблем.

Проблеми генезису громадянського суспільства, різні аспекти його становлення і розвитку, питання характеру і механізму взаємодії із владними інституціями тощо постійно перебувають у центрі уваги європейської та вітчизняної суспільної думки. Зокрема, сучасному стану цих та інших проблем "civil society" в Україні присвячені наукові праці М.А. Бойчука, В.Б. Ковальчука, М.В. Костицького, І.О. Кресіної, І.А. Куян, Ю.А. Левенця, В.В. Речицького, А.О. Селіванова, С.Г. Серьогіної, О.В. Скрипнюка, Ю.Ж. Шайгородського, О.П. Якубовського та інших учених.

Оскільки стратегія партнерства у відносинах Української держави та громадянського суспільства набула сьогодні особливо важливої ролі та значення, потреба її наукового осмислення виокремлюється в самостійне наукове завдання. Одним із його аспектів є дослідження правових основ партнерства держави і громадянського суспільства, що охоплює широкий спектр питань у площині європейських правових стандартів, національних правових форм, проблем нормативно-правового вдосконалення партнерських взаємовідносин держави та громадянського суспільства тощо.

Метою статті є аналіз конституційного аспекту партнерства як одного із сучасних принципів організації та діяльності органів державної влади України.

Загальновідомо, що принцип (від лат. *principium* – начало, основа) означає основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; засаду; особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства; переконання, норму, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон.

У загальнотеоретичній юриспруденції під час характеристики принципу будь-якого державно-правового явища звертається увага на те, що він, по-перше, являє собою ідею, положення, вимогу, і, по-друге, він є не простим положенням (ідеєю, вимогою), а основним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним, чільним [3, с. 396].

Принципи влади відносять до тих понять, які відрізняють її світ [4, с. 25]. Принципи державної влади відображають суть і призначення держави на певному етапі розвитку суспільства, відбивають ключові його проблеми та скеровують її в потрібні для нього напрями розвитку. Принципи організації та діяльності державної влади є терміном-словосполученням, який характеризує загальноприйняті відправні норми-ідеї найвищого авторитету, що слугують імперативними засадами, на підставі яких відбувається організація і функціонування державних органів, здійснюється синхронність виконання функцій і завдань держави [5, с. 167–168].

Правовою формою вираження принципів є зазвичай норми-цілі, норми-засади і норми-принципи, які встановлюються у вступній частині або загальних положеннях правового акта. Наприклад, відповідно до ст. 6 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145–VIII, засадами державної політики та принципами освітньої діяльності закріплені *державно-громадське управління, державно-громадське партнерство, державно-приватне партнерство*. У Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580–VIII одним із основних принципів діяльності поліції визначено *принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства*. Засади партнерства між державним, приватним і громадським секторами, організаціями роботодавців і їх об'єднаннями встановлені в Законі України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156–VIII у частині діяльності Агенції регіонального розвитку, фінансування державної регіональної політики. Згідно зі ст. 7 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22 червня 2012 р. № 5026–VI, держава визнає створені відповідно до цього Закону організації роботодавців, їх об'єднання повноважними представниками їх членів, захисниками їхніх прав і законних інтересів, співпрацює з організаціями роботодавців, їх об'єднаннями в реалізації їхніх прав, сприяє встановленню з ними ділових партнерських взаємовідносин. Подібні норми-принципи містять й інші законодавчі акти.

Нормативну перевагу і вищість у системі цих норм традиційно посідають норми Конституції України. Звертаючись до тексту Основного закону, бачимо, що засадничі ідеї партнерського типу взаємовідносин Української держави і суспільства започатковані вже в його Преамбулі. Проголосивши, що Верховна Рада України від імені українського народу, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, творці Конституції України заклали смислову спрямованість конституційних норм на консенсус, компроміс і взаємодією інститутів держави і громадянського суспільства.

Цей смисл послідовно простежується в основному тексті Конституції України, де «незмінні суспільні домінанти» [6, с. 24], як-от: пріоритет прав і свобод людини, народний суверенітет, політична, економічна й ідеологічна багатоманітність, свобода думки і слова, свобода світогляду і віросповідання, свобода об'єднання в політичні партії та громадські організації, право збиратися мирно, народна ініціатива всеукраїнського референдуму, визнання і гарантування місцевого самоврядування тощо, засвідчили «переорієнтацію державної політики із принципу «людина для держави» на принцип «держава для людини»» [7, с. 142].

Попри вагомий потенціал чинних конституційних норм, у контексті новітнього етапу конституційного процесу в Україні велике значення надається дискурсу про потребу оптимізувати на рівні Конституції України взаємовідносини громадянського суспільства і держави, модернізувати (вдосконалити) її положення із цього питання.

Історії вітчизняного конституціоналізму відомо, що концепція 1991 р. нової Конституції України вже передбачала основним об'єктом конституційного регулювання відносини між громадянином, державою і суспільством, яке мало бути спрямоване на забезпечення умов життя, гідних людини, та на формування громадянського суспільства.

За цією Концепцією положення щодо взаємодії громадянського суспільства й Української держави мали бути закріплені в окремому розділі нової Конституції України, який урегулював би питання власності та принципів господарювання, соціального захисту, екологічної безпеки, сім'ї, охорони здоров'я, виховання, освіти, культури і науки, організації та діяльності громадських об'єднань, засобів масової інформації (далі – ЗМІ). Водночас основоположним принципом взаємодії таких соціальних інститутів зазначена Концепція проголосила принцип пріоритету громадянського суспільства над державою, яка мала б забезпечувати умови його нормального функціонування.

Підготовлені Конституційною комісією Верховної Ради України на основі зазначеної Концепції перші редакції проектів нової Конституції України не відступили від проголошеного принципу. Так, проект Конституції України, що був доопрацьований Конституційною комісією після його всенародного обговорення 1 липня 1992 р., передбачав: «Громадянське суспільство ґрунтується на засадах свободи і рівноправності людей, самоорганізації і саморегулювання. Держава підпорядковується служінню громадянському суспільству і спрямовує свою діяльність на забезпечення рівних можливостей для всіх як основи соціальної справедливості. Державне регулювання в громадянському суспільстві здійснюється в межах, визначених цією Конституцією, і спрямоване на забезпечення інтересів людини» [8, с. 500].

Аналогічні конституційні положення пропонувалося закріпити також у низці альтернативних проектів Конституції України, внесених порядком законодавчої ініціативи окремими народними депутатами.

Проте наступні офіційні редакції конституційних проектів, власне, як і ухвалена на їх основі 1996 р. Конституція України, не зберегли запропонованих положень у частині визначення стратегії відносин громадянського суспільства і держави. Поза Конституцією України залишилися й інші важливі конституційні ініціативи. Серед них, зокрема, пропозиція про закріплення в Основному законі права на опір владі (права на протест). Ця пропозиція зберігала свою вагу протягом всього періоду розроблення проекту нової Конституції України, аж до схвалення Тимчасовою спеціальною комісією передостанньої офіційної редакції її тексту (17 травня 1996 р.), а саме: «Народ і кожен громадянин має право чинити опір будь-кому, хто здійснює спробу ліквідувати українську державу, конституційний лад, порушити її територіальну цілісність або чинить дії, спрямовані на захоплення державної влади, чи спрямовані на обмеження конституційних прав і свобод, якщо інші, передбачені цією Конституцією засоби не можуть бути використані» [8, с. 920].

Великого значення набуло і право народної законодавчої ініціативи. Закріплення такого права в Конституції України пропонувалося майже в усіх її офіційних проектах. Наприклад, у проекті Робочої групи Конституційної комісії в складі В.Б. Авер'янова, В.В. Копейчикова, В.Ф. Погорілка, В.М. Шаповала та ін. (у редакції проекту від 15 листопада 1995 р.) р. III мав назву «Вибори. Референдум. Народна законодавча ініціатива». Цей розділ пе-

редбачав, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми, народну законодавчу ініціативу й інші форми безпосередньої демократії; народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення до Національних зборів України законопроекту. Законопроект вноситься від імені не менше 200 тисяч громадян, які мають права голосу [8, с. 675].

Необхідно зазначити, що за 20-річний період дії Конституції України в розвитку громадянського суспільства відбулися серйозні зміни. Відомі суспільно-політичні події 2000–2001 рр. (громадянська акція «Україна без Кучми»), 2004–2005 рр. («Помаранчева революція»), 2013–2014 рр. («Революція Гідності») продемонстрували реальну спроможність інститутів громадянського суспільства активно впливати на становлення України як соціальної, правової держави. На тлі цих подій питання конституційного закріплення взаємовідносин громадянського суспільства і держави набуло ще більшого суспільного значення.

Пропозиції модернізувати конституційні норми в частині взаємодії громадянського суспільства і держави активно обговорювалися під час роботи Конституційної Асамблеї (2012–2013 рр.). Напрацьовані й узагальнені її Комісією з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України пропозиції (в опрацюванні робочих матеріалів Комісії брала участь автор статті) передбачали закріплення в р. «Засади конституційного ладу» положення щодо оптимізації співвідношення громадянського суспільства і держави, державного управління і самоврядування, зазначивши, що держава сприяє розвитку громадянського суспільства й утвердженню засад соціального партнерства і соціальної справедливості та взаємовідповідальності, а громадянське суспільство – формуванню та розвитку демократичної держави; діяльність політичних партій ґрунтується на вільній конкуренції, повазі до демократичних цінностей; діяльність політичних партій, спрямованих на насильницьке повалення конституційного ладу, забороняється; держава визнає право на опозиційну діяльність тощо. Проте в оприлюдненому Конституційною Асамблеєю в січні 2014 р. проекті Концепції внесення змін до Конституції України ініціативи з наведеного питання вмістилися в загальну фразу: «Пропонується закріпити положення щодо засад подальшого розвитку громадянського суспільства, оптимізації його відносин із державою, а також взаємної їх відповідальності».

Питання щодо подальшого впровадження засад партнерства держави і громадянського суспільства залишається актуальним у контексті сучасної конституційної реформи. Очікується, що внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади реалізує положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, в якій принцип партнерства між державою та місцевим самоврядуванням віднесено до основних засад реформи.

Партнерство – це сучасний спосіб соціальної взаємодії, який означає впровадження в співробітництво засад автономності, рівноправності, відкритості й прозорості, взаємної відповідальності обох сторін (учасників) відносин, довіри і поваги. Принцип партнерства з інститутами

громадянського суспільства ґрунтується на державній політиці децентралізації влади. Метою цієї політики є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, остаточна реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування (Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»).

Права людини постають у системі партнерської взаємодії «держава – громадянське суспільство» смислотворюючим чинником. У контексті «праволюдного» напрямку конституційної реформи мають бути вирішені найбільш актуальні проблеми взаємодії людини і держави, переглянуті конституційно-правові засади забезпечення реалізації в Україні принципу верховенства права, обмеження владного впливу держави на приватну сферу життя людини, забезпечення більш дієвої участі громадян в управлінні державними справами тощо. Так, запровадження у 2016 р. до національної правової системи інституту конституційної скарги (конституційні зміни в частині правосуддя) вже сьогодні дозволяє захистити конституційні права і свободи людини, забезпечити зворотний вплив на публічну владу, підвищити її відповідальність перед суспільством.

Зважаючи на високу спроможність інститутів громадянського суспільства представляти інтереси людини у відносинах із державою та водночас виступати її стратегічно важливим партнером в основних сферах суспільного життя, Конституція України має закріпити принцип партнерства серед загальних засад конституційного ладу України. Конституювання цього принципу на рівні Конституції України означало би, що наша держава визнала громадянське суспільство моральною основою правової державності, на ґрунті якої «визрівають» адекватні певному історичному часу суспільні цінності, які держава повинна захищати засобами позитивного права. Це певною мірою сприяло би зменшенню і суспільної напруги серед населення, запобіганню виникнення нового конфлікту суспільства і влади. На конституційне вирішення чекають також питання щодо вдосконалення наявних і запровадження нових форм народного волевиявлення, наприклад, інститутів «народного вето», народної законодавчої ініціативи, народних петицій тощо.

Отже, конституційно-правова оптимізація засад подальшого розвитку громадянського суспільства в Україні та його відносин із державою залишається актуальним питанням у контексті сучасного конституційного процесу. Конституційні зміни мають стати найвищою правовою формою конституювання в межах нового суспільного договору влади і суспільства, партнерських засад їх взаємодії (принципу партнерства). Це посилить конституційні можливості недержавних інституцій, контролю суспільства над владою, позитивно вплине на реальне забезпечення і дотримання прав і свобод людини та громадянина в державі.

Аксіомою конституційно-правової модернізації розвитку інститутів громадянського суспільства є гуманітарна парадигма, відповідно до якої людина визнається найвищою цінністю, її права і свободи мають беззаперечний пріоритет у діяльності держави та її органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : загальні тенденції, регіональні особливості : аналіт. доп. – К. : НІС, 2014. – 78 с.
2. Горбулін В.В. Вітальне слово на круглому столі «Механізми реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2197>.
3. Принципи права : доктринальні питання // Правова доктрина України : у 5 т. / В.Я. Тацій, О.Д. Святоцький, С.І. Максимов та ін. ; за заг. ред. О.В. Петришина. – Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція. – Х. : Право, 2013. – 976 с.
4. Халипов В.Ф. Энциклопедия власти / В.Ф. Халипов – М. : Академический проект ; Культура, 2005. – 1056 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 4-е видання, допов. і перероб. – К. : Алерта, 2013. – 524 с.
6. Селіванов А.О. Конституційні проблеми в сучасній теорії права. Доктрина стабільності та охорони Конституції України в контексті її модернізації та ефективного конституційного правосуддя / А.О. Селіванов. – К. : Логос, 2012. – 152 с.
7. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні : політико-правові детермінанти : [монографія] / В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»», 2003. – 496 с.
8. Збірка проектів Конституції України та законопроектів про внесення змін до Основного закону України, Концепція нової Конституції України та концепції змін до Конституції України : у 2-х кн. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2014. – Кн. 1. – 1060 с.