

СОБОРНІСТЬ: ЗАКОНОДАВЧИ ТА ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ

Юрій Шайгородський,

доктор політичних наук, професор,
Інститут політичних і етнонаціональних
досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України,
заступник директора з наукової роботи
ORCID: 0000-0003-3281-6138; 23.00.01@ukr.net

В умовах загальнонаціонального спротиву російській военній агресії особливої ваги, актуальності й практичної значущості набуває проблема консолідації українського суспільства, посилення його спроможності протистояти сучасним викликам, згуртованості у подоланні наслідків війни. Російська воєнна агресія, загроза українській державності, територіальній цілісності країни суттєво вплинули на процеси самоідентифікації громадян, мовні та релігійні вподобання, на рівень прихильності до національної культури та традицій, на зміст і структуру ціннісних орієнтацій. Необхідністю збереження та розвитку цих тенденцій, а також – законодавчого визначення «особливостей формування та реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності як складової забезпечення національної безпеки України» була зумовлена ініціатива 32 народних депутатів України, реалізована у формі законопроекту «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності», зареєстрованого 21.11.2021 р. [1]. Законопроект опрацьовано вісімнадцятьма комітетами Верховної Ради України; 13 грудня 2022 року його підтримано голосами 322 народних депутатів; 01 січня 2023 року Закон України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» набув чинності [2].

Цей Закон покликаний унормувати вкрай чутливу, певною мірою – суперечливу, сферу суспільного життя в його передусім

аксіологічному вимірі. Адже проблема формування та реалізації державної політики у сфері утвердження української національної ідентичності актуалізується не лише сучасними суспільно-політичними процесами, але й викликами повоєнного відродження, майбутніми завданнями з реінтеграції нині окупованих українських територій та їх мешканців.

На нашу думку, ключовим поняттям (за своїм світоглядним, ідейно-смісловим наповненням), своєрідним аксіологічним «стрижнем» ухваленого Закону є поняття соборності. Сутнісно, саме на забезпечення соборності як єдності й неподільності усіх територій України, як духовної єдності усіх громадян України спрямовано зміст Закону, а утвердження української національної ідентичності є не лише основним напрямом його втілення, але й – необхідною умовою суспільної консолідації. Тож очевидно, що парламентська ініціатива викликана нагальною потребою в унормуванні окреслених сфер життєдіяльності й відповідає суспільному інтересу. Разом з тим, ***окремі положення ухваленого Закону викликають певні сумніви стосовно його теоретичної обґрунтованості та ефективності законодавчо визначених механізмів практичної реалізації.***

Законом України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» до законодавчого поля уведено низку відсутніх раніше у вітчизняному законодавстві понять, наприклад, таких як «громадянська стійкість», «оборонна свідомість». Здійснено також спроби законодавчого розмежування понять «української національної ідентичності» та «української громадянської ідентичності», «військово-патріотичного виховання», «громадсько-патріотичного виховання» та «духовно-морального виховання» тощо.

Законодавець не врахував, що, з одного боку, в соціогуманітарних науках відсутнє усталене поняття національної ідентичності (що зрозуміло, оскільки існують не лише різні підходи, але й різні критерії її (ідентичності) визначення), а з другого – питання ідентичності для нашого суспільства надзвичайно чутливе, оскільки його підґрунтям є й етнічні, й мовні, й конфесійні, й культурні, й регіональні, й інші особливості. Саме тому законодавче унормування понять «української національної ідентичності» та «української

громадянської ідентичності» є (і навіть після ухвалення Закону – залишається) дискусійним.

Дещо штучним вбачається й спроба розмежування понять «військово-патріотичного виховання» та «громадсько-патріотичного виховання», тим паче, що нині чинним Указом Президента України «Про Стратегію національно-патріотичного виховання» [3] визначено сутність і конкретизовано напрями діяльності держави й суспільства з реалізації «національно-патріотичного виховання». Варто зазначити, що президентським Указом не лише обґрунтовано поняття «національно-патріотичного виховання», але (що є вкрай важливим) визначено його мету, потреби, шляхи та механізми реалізації. До того, на виконання Указу Президента України Кабінетом Міністрів розроблено й затверджено відповідною постановою [4] конкретний «План дій» щодо реалізації Стратегії національно-патріотичного виховання, який розрахований на період до 2025 року, а також – розпорядженням Кабінету Міністрів України ухвалено «Концепцією Державної цільової соціальної програми національно-патріотичного виховання» [5]. І згаданим Указом Президента України, і наведеними урядовими нормативно-правовими актами, і постановою Верховної Ради України «Про вшанування героїв АТО та вдосконалення національно-патріотичного виховання дітей та молоді» [6] передбачено конкретні дії стосовно реалізації саме «національно-патріотичного» виховання. У цьому сенсі, введення в законодавче поле нових (і мало розкритих у Законі) понять «військово-патріотичного виховання» та «громадсько-патріотичного виховання» вбачається малопродуктивним.

Це саме стосується окремих понять, які використовуються в законодавчо визначених формах і напрямках реалізації Закону. Наприклад, у законодавче поле уведено поняття «онлайн-інструментів». У тексті Закону поняття «онлайн-інструментів» згадується вісім разів, обов'язок участі у створенні «онлайн-інструментів» утвердження української національної та громадянської ідентичності» ставиться перед сімома органами центральної виконавчої влади [2, ст. 14, 15], разом з тим визначення поняття «онлайн-інструментів» Закон не містить. Зазначимо, що поняття «онлайн-інструментів» відсутнє й в інших вітчизняних нормативно-право-

вих актах. Щоправда, в практиці освітньої, фінансової, інформаційно-комунікативної, бізнес-діяльності тощо близьке за змістом поняття використовується для позначення низки інтернет-застосунків, інших засобів інтернет-технологій та отримали загальну умовну назву «онлайн-інструментів». Ідеться, наприклад, про онлайн-інструменти для відеозв'язку (Zoom, Google Meet, Microsoft Teams, Discord та ін.), для створення презентацій (Canva, Microsoft PowerPoint, Prezi, Keynote, Haiku Deck та ін.), для створення інтерактивних вправ та ігор (Kahoot, Flipgrid, Wooclap) тощо. Тобто, з тексту Закону, попри неодноразове згадування, не зрозуміло – використання (створення) яких саме «онлайн-інструментів» утвердження української національної та громадянської ідентичності» вимагається та законодавчо унормовується.

На нашу думку, відсутність наукової обґрунтованості багатьох із використаних у Законі понять, певна термінологічна невизначеність, своєю чергою, можуть призвести до невизначеності правової, породити через неоднозначність правових норм варіативність їх застосування.

На особливу увагу, в контексті теми нашої наукової конференції, заслуговують реалізовані в Законі підходи стосовно визначення й трактування, на наш погляд, ключових (ціннісних) понять. Законом вони визначені як «основні суспільно-державні (національні)» цінності: соборність, самобутність, воля, гідність [2, ст. 6, п. 3]. Наведемо визначення цих понять у повному викладі й звернемо увагу на їх (здебільшого) декларативний характер, гасловий зміст, належність (переважно) до морально-філософських та соціально-психологічних, а не нормативно-правових категорій: «1) соборність – єдність, неподільність усіх територій України, духовна єдність українців, які проживають на території України, а також єдність усіх громадян України незалежно від національності та віросповідання, спрямована на утвердження справжнього суверенітету і незалежності України, побудову процвітаючої демократичної національної держави; 2) самобутність – національна ідентичність, неповторність, оригінальність, які виявляються окремою особою чи групою осіб у ментально обумовленому художньо-мистецькому світосприйнятті, національно прийнятних способах

спілкування, діяльності, поведінки. Самобутність українського народу визначається його історією, культурою, традиціями та українською мовою; 3) воля – здатність, намір, кероване намагання, прагнення досягти мети. Проявом волі українського народу є героїка боротьби за незалежність України, прагнення до самостійності, невпинний пошук шляхів досягнення свободи; 4) гідність – відстоювання своїх духовно-моральних і державницьких позицій, усвідомлення власної ваги та громадянського обов'язку у міжнародному співтоваристві» [2, ст. 6].

Виникають закономірні питання: чи можливо нормативно-правовим актом, яким є закон України, визначити міру «справжності» суверенітету, «процвітання» держави, рівень «оригінальності» «художньо-мистецького світосприйняття», зафіксувати «намір», визначити «керованість намагання» й «прагнення досягти мети», «усвідомлення власної ваги» у «міжнародному співтоваристві» тощо? Тобто, неоднозначність, як відсутність чіткості правових норм, їх непередбачуваність призводять до юридичної невизначеності й багатозначності трактування. Очевидно, що в нормативно-правових актах такий підхід є малопродуктивним.

На наш погляд, суперечливими й такими, що потребують уточнення, є норми Закону, якими визначаються поняття «інститути громадянського суспільства». В Законі це – «неприбуткові організації, що діють відповідно до законодавства України» [2, ст. 1.1.9]. Тобто, законодавче визначення цього поняття, з одного боку, суттєво розширює коло організацій, які можуть бути віднесені до категорії «інститутів громадянського суспільства», а з другого – нівелює критерії, за якими донині організації недержавного сектору класифікувалися як «інститути громадянського суспільства». На наш погляд, така законодавча новація може призвести до посилення правової невизначеності, ускладнити процеси розбудови інститутів громадянського суспільства, їх взаємодію з центральними та місцевими органами влади та вплинути на регуляторні механізми цієї взаємодії.

Певною поверховістю характеризується й визначення в тексті Закону терміна «волонтер» [2, ст. 1.1.2], адже посилання на його вживання у значенні, наведеному в Законі України «Про волон-

терську діяльність» [7], а також внесення відповідних змін до статті 1.3 [7, ст. 1.3] Закону (без сутнісних ознак діяльності з «утвердження української національної та громадянської ідентичності») суперечать розлогу визначенню терміна «волонтер сфери утвердження української національної та громадянської ідентичності» в Законі «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності». Крім того, у згаданому Законі [2, ст. 23] поняття «фахівці» та «волонтери» у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності використовуються як тотожні, що може ускладнити їх спільну діяльність та взаємодію з іншими суб'єктами цієї діяльності.

Окрім положення Закону за формою та змістом є декларативними й емоційно забарвленими, що ускладнюватиме регулювання сфери відносин на яку спрямовано дію Закону, наприклад: побудова «процвітаючої» демократичної національної держави [2, ст. 6.1.3.1], «ментально обумовлене художньо-мистецьке світосприйняття», «національно прийнятні способи спілкування, діяльності, поведінки» [2, ст. 6.1.3.2], «прагнення досягти мети», «невпинний пошук шляхів досягнення свободи» [2, ст. 6.1.3.3], «відстоювання своїх духовно-моральних і державницьких позицій» [2, ст. 6.1.3.4], формування «любви до України» [2, ст. 9.4.1], формування «особистої психологічної та духовної стійкості, проактивної життєвої позиції та усвідомленої громадянської відповідальності» [2, ст. 9.5.4] тощо. Ці та інші приписи Закону, у разі їх застосування (та/або за необхідності встановлення фактів їх недотримання), очевидно буде складно використати у юридичній практиці.

Переважно суб'єктивними, такими, що позбавлені правового змісту й лише побічно стосуються результативності, є унормовані статтею 12 «Ключові індикатори ефективності реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» [2, ст. 12]. До «ключових» індикативних показників віднесено, зокрема: «збільшення кількості громадян, які пишаються своїм українським походженням та/або громадянством», «збільшення кількості громадян України, залучених органами державної влади та органами місцевого самоврядування

до процесу формування політики та прийняття управлінських рішень», «підвищення серед громадян України та закордонних українців рівня знань про видатних особистостей українського державотворення» тощо.

Очевидно, що такі «параметри» вкрай складно вимірюються, а соціологічні виміри (які як критерії пропонуються, наприклад, в п. п. 4, 8, 20 ст. 12) або ж критерії на кшталт «збільшення кількості громадян України та закордонних українців, які подорожують у межах території України з пізнавально-рекреаційною метою» (п. 5), «збільшення кількості громадян України, які беруть участь у голосуванні під час виборів та референдумів» (п. 6), «збільшення обсягів україномовного інформаційного та культурного продукту» (п. 11), «збільшення відвідуваності закладів, що популяризують культурні надбання українського народу» (п. 14) або ж «збільшення кількості осіб, які щороку приймаються в добровільному порядку на військову службу (за контрактом)» (п. 19), «покращення екологічної ситуації в Україні» (п. 22) тощо можуть бути результатом впливу інших, не пов'язаних з дією цього Закону, чинників.

На нашу думку, заслуговують на увагу й детальний аналіз (з урахуванням практики застосування) визначені Законом форми, засоби та механізми реалізації його положень. Наприклад, Законом покладено на Кабінет Міністрів України обов'язок затвердження «Стратегії утвердження української національної та громадянської ідентичності» [2, ст. 15.1], «Державної цільової програми з утвердження української національної та громадянської ідентичності» [2, ст. 15.1.3], а розроблення цих документів – на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності. Крім того, Законом покладено на Кабінет Міністрів України затвердження пріоритетів державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності [2, ст. 4.3]. Разом з тим, згідно зі ст. 85.6. Конституції України «затвердження загальнодержавних програм» належить до повноважень Верховної Ради України, а не Уряду.

Законом передбачено створення мережі «закладів сфери утвердження української національної та громадянської ідентичності» [2,

ст. 22]. До цих закладів Законом віднесено «заклади освіти, заклади культури, молодіжні центри, інші заклади, які здійснювали діяльність з національно-патріотичного виховання, військово-патріотичного виховання та/або громадянської освіти до набрання чинності цим Законом, а також заклади, утворені після набрання ним чинності» [2]. Очевидно, ця норма Закону потребуватиме уточнення, оскільки діяльність освітніх, культурних та інших закладів спрямована на реалізацію законодавчо визначених (відповідними Законами) функцій, а зміни до чинного законодавства, упроваджені Законом України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» [2, розділ VI], цих функцій не стосуються.

У цьому ж контексті варто звернути увагу на те, що ухвалений Верховною Радою Закон України вносить зміни до десяти інших законів України, які стосуються законодавчого регулювання різних сфер суспільних відносин. Разом з тим, визначаючи, наприклад, «особливості формування та реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності як складової забезпечення національної безпеки України» [2, преамбула], неодноразово актуалізуючи цю проблему в тексті Закону (зокрема, в частині приписів центральним органам виконавчої влади), законодавець не вніс змін до Закону України «Про національну безпеку України» [8], яким визначено основи та принципи національної безпеки й оборони, цілі та основні засади державної політики в цій сфері.

Окремої уваги, на наш погляд, потребує й питання законодавчого визначення форм практичної реалізації положень Закону. Закон зобов'язує Кабінет Міністрів України утворити Координаційну раду з питань утвердження української національної та громадянської ідентичності та затвердити Положення про неї [2, ст. 15.1]. Низкою статей Закону визначаються функції та повноваження цієї (і створених при місцевих державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування) координаційної ради. Згідно з вимогами іншої статті Закону, протягом одного року з дня набрання ним чинності, ця Координаційна рада утворюється «на базі Міжвідомчої комісії з питань національно-патріотичного виховання»

(розділ VII. Прикінцеві та перехідні положення). Водночас Законом визначено, що «Координаційна рада з питань утвердження української національної та громадянської ідентичності – постійно діючий консультативно-дорадчий орган, утворений при Кабінеті Міністрів України, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевому органі виконавчої влади, органі місцевого самоврядування» [2, ст. 1.11]. Очевидно, що на рівні законодавчих визначень та унормованого порядку формування цього «консультативно-дорадчого органу» існують певні розбіжності. Крім того, варто врахувати, що згідно зі ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» питання про утворення та ліквідацію тимчасових, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів для здійснення своїх повноважень є виключною компетенцією Уряду.

Варто також зазначити, що змістом окремих норм Закону ототожнюються повноваження органів місцевого самоврядування та повноваження органів виконавчої влади. Такий підхід суперечить правовій природі місцевого самоврядування як децентралізованої системи органів публічної влади на місцях, а також – принципам децентралізації.

Звернімо увагу на те, що проектом Закону України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» [1] ініціаторами його прийняття пропонувалося створення «Національної комісії з питань утвердження української національної та громадянської ідентичності» як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України [1, ст. 14]. Пропонувався порядок формування цього новоствореного центрального органу виконавчої влади, визначення структури та штатного розпису його апарату [1, ст. 15]. Крім того, передбачалося, що «Голова та члени Національної комісії, працівники апарату Національної комісії є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження відповідно до цього Закону та Закону України "Про державну службу"» [1, ст. 15.5], а також – пропонувалося визначити «умови праці та її оплати, надання відпусток, питання соціального захисту працівників Національної комісії» [1, ст. 15.6].

Щоправда, такий, запропонований ініціаторами, підхід до адміністрування процесу реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності та його координації законодавцем не був підтриманий.

У цьому контексті варто звернутися до сумнозвісного досвіду ухвалення й реалізації іншого Закону України – «Про захист суспільної моралі», норми якого теж містили вимогу створення «Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі» з повноваженнями центрального органу виконавчої влади, зі штатом, з законодавчо визначеним наданням статусу державних службовців штатним працівникам, з регіональними представництвами тощо. Закон було ухвалено Верховною Радою України в листопаді 2003 року [9]. На вимогу ст. 22 цього Закону, постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2004 р. № 1550 «Про Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі» було затверджено положення про Комісію та визначено її функції як постійно діючого державного й експертного контролюючого органу. На жаль, за роки, що минули з часу ухвалення Закону і відповідного рішення про створення Комісії, остання нагадувала про себе лише у зв'язку зі зміною її складу і керівництва, поки 27 травня 2015 р. вона не була ліквідована постановою Кабінету Міністрів України [10, с. 138–139]. Мета, визначена Законом, досягнута не була, а сам Закон України «Про захист суспільної моралі», згідно з рішенням Верховної Ради України, в грудні 2022 року втратив чинність.

На завершення наголосимо, що регулювання сфери суспільних відносин, які впливають на формування та здійснення державної політики з утвердження української національної ідентичності, на участь закордонних українців, громадян України та їх об'єднань в утвердженні національної ідентичності, на стан національної безпеки України, є вкрай важливим чинником консолідації суспільства, української соборності як неподільності усіх територій України та духовної єдності українства, як аксіологічного явища.

Водночас звернімо увагу й на те, що, порівняно з правотворчістю, суспільні відносини розвиваються динамічніше й інтенсивніше, саме тому в нормативно-правових актах, особливо в

законах, закріплюються, як правило, найважливіші концептуальні положення, засади правового регулювання відповідних суспільних відносин. Ефективність реалізації правових норм значною мірою залежить від здатності пізнання, виявлення й встановлення тих смислів та основних ідей, які сутнісно закладені в нормативних юридичних приписах. (Це те, що Ш. Монтеск'є назвав «духом законів», або ж – «загальним духом народу» і вважав, що спотворювати загальний дух набагато небезпечніше, ніж змінювати окремі настанови [11, с. 263–264]). Саме тому, на наш погляд, смисловою основою змісту Закону України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» є концептуалізація ідеї соборності України через окреслення теоретичних підходів й визначення можливих шляхів та стратегічних напрямів суспільного розвитку, ключових факторів забезпечення стійкого розвитку соборної України в майбутньому.

Очевидно, що з ухваленням Закону (побіжний аналіз змісту якого здійснено) робота законодавців над ним та його реалізацією не припиняється. Суспільне життя й результати його дослідження мають стати (й очевидно – стануть) підставою для внесення тих чи тих змін до чинного законодавства, його удосконалення й відповіднення суспільним потребам, породженим передусім героїчним спротивом рашистській військовій агресії та повоєнними викликами українського державотворення.

Бібліографічні посилання

1. Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності : проєкт Закону України (вноситься народним депутатом України Моканом В. І. та іншими народними депутатами України). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1044885> (дата звернення: 25.12.2022).

2. Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності : Закон України від 13 грудня 2022 року № 2834-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#top> (дата звернення: 17.01.2023).

3. Про Стратегію національно-патріотичного виховання : Указ Президента України від 18.05.2019 р. № 286/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286/2019#Text> (дата звернення: 25.12.2022).

4. Про затвердження плану дій щодо реалізації Стратегії національно-патріотичного виховання на 2020–2025 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.01.2023).

5. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми національно-патріотичного виховання на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 р. № 1233-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2022-%D0%BF#n15> (дата звернення: 25.12.2022).

6. Про вшанування героїв АТО та вдосконалення національно-патріотичного виховання дітей та молоді : Постанова Верховної Ради України від 12.05.2015 р. № 373-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-19#Text> (дата звернення: 17.01.2023).

7. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 р. № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#n84> (дата звернення: 17.01.2023).

8. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 17.01.2023).

9. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20.11.2003 р. № 1296-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-15/print> (дата звернення: 17.01.2023).

10. Шайгородський Ю. Ж. Українські ЗМІ в утвердженні суспільної моралі. *Відповідальна політика в сучасній Україні: ілюзії та реалії* / за ред. О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 131–165.

11. Монтескьє Ш. Л. О духе законів. Москва : Мысль, 1999. 674 с. (Из классического наследия).