

УДК 342.951:351

СУЧАСНІ ПОЛІТИЧНО-ПРАВОВІ ТЕНДЕНЦІЇ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ: ПРОБЛЕМА ЕФЕКТИВНОСТІ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ

Осадча І.А., адвокат,
старший викладач кафедри соціології, філософії і права
Одеська національна академія харчових технологій

Статтю присвячено аналізу сучасних тенденцій розвитку конституційного процесу, а також проблемі ефективної участі громадськості в ньому на основі принципів «учасницької» демократії.

Ключові слова: конституційний процес, конституція, демократія, участь громадян, правовий дискурс.

Статья посвящена анализу современных тенденций развития конституционного процесса, а также проблеме эффективного участия общественности в нем на основе принципов демократии «участия».

Ключевые слова: конституционный процесс, конституция, демократия, участие граждан, правовой дискурс.

Osadcha I.A. CURRENT POLITICAL AND LEGAL TRENDS IN CONSTITUTIONAL PROCESS: EFFICIENCY OF PUBLIC PARTICIPATION

The article deals with the analyzes of current trends in the constitutional process, as well as the problem of efficiency of public participation in it on the basis of the principles of “participatory” democracy.

Key words: constitutional process, constitution, democracy, participation of citizens, legal discourse.

Вважається, що конституційний процес посідає центральне місце серед інших видів юридичного процесу. Під ним зазвичай розуміють процес створення, трактування, а також реалізацію норм конституційного права, під час якого відбувається взаємодія різних юридичних суб'єктів: посадовців різних рівнів, державних інституцій, міжнародного співтовариства, різноманітних організацій, а також громадськості. Роль і можливості участі останньої в конституційному процесі є маловивченим та дискусійним питанням, оскільки ще в 70-ті рр. ХХ ст. громадськість не розглядалась як повноправний учасник конституційного процесу навіть демократично налаштованими експертами. Розглядом конституційних питань займалися лише спеціально утворені політичні органи (парламенти, конституційні комісії та ради). Крім того, нерідко дослухалися до думки міжнародних організацій, які часто виступали посередниками між сторонами громадянських конфліктів, встановлювали під час конституційного процесу певну планку для ворогуючих політичних груп (упровадження реальних кроків для зупинення бойових дій і примирення, врахування інтересів національних меншин, імплементація міжнародних домовленостей та прав людини в конституційний проект). Однак критичне ставлення експертів до наслідків конституційного процесу в багатьох країнах світу (особливо африканських та азіатських), а також поступове прояснення механізмів прийняття конституцій у них для широкого загалу привели світову спільноту до розуміння необхідності включення до конституційного процесу представників громадськості.

На нашу думку, проблема ефективності участі громадськості в конституційному процесі є надзвичайно актуальною саме в українському контексті, адже у вітчизняній юридичній науці постійно дискутується питання боротьби зі зловживаннями з боку владних органів, наголошується на їх корумпованості, неефективності, непрозорості тощо. Постійно ведуться публічні дискусії за участю представників владних органів щодо необхідності внесення змін до Конституції України. Звісно, виникають ідеї, що суспільство має в той чи інший спосіб проконтролювати конституційний процес. Громадськість жваво обговорює різнома-

нітні правові колізії на шпальтах засобів масової інформації (далі – ЗМІ) і в соціальних мережах, однак варто зазначити, що її позиція не є визначальною в процесі прийняття нормативно-правових актів. Вирішення проблеми ефективної участі громадськості в конституційному процесі є важливим теоретичним завданням, оскільки воно пов'язується із загальноприйнятою світовою практикою захисту прав людини, у тому числі права брати участь у державних справах.

Метою статті є визначення факторів, які знижують ефективність участі громадськості в конституційному процесі, надання рекомендацій щодо їх нейтралізації.

Окремі аспекти участі громадськості в конституційному процесі було висвітлено в працях С.В. Волковецької, Г.М. Шаталової, В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Т.М. Слінько. Серед російських учених, які досліджують цю проблему, варто назвати Д.В. Карасьова, І.П. Михайлова, Л.А. Нудненко, В.В. Гриба, Е.М. Гарееву. Також аналізовану проблему активно вивчають такі західні вчені, як М. Брандт, Дж. Коттрелл, Я. Гай, Е. Реган, К. Веар, А. Тріп та інші.

Грунтовний аналіз впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів здійснив В.Ф. Нестерович. Він обстоює ідею слабкості конституційно-правового регулювання форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в Україні. Це явище, на його думку, є негативним спадком Радянського Союзу, у якому панувала політична традиція приймати важливі державні рішення у вузькому колі партійної номенклатури. Зі здобуттям Україною незалежності, на переконання вченого, було запроваджено прозорий і демократичний характер прийняття нормативно-правових актів, однак дуже скоро виявилась неспроможність до конструктивної взаємодії через неготовність органів публічної влади й нерозвиненість українського громадянського суспільства. Без розвинутого громадянського суспільства та реального забезпечення свободи думки й слова, доступу до публічної інформації та вільного вираження поглядів і переконань держава не створює можливості для ефективної громадської участі через реалізацію різних форм її впливу на прийняття нормативно-правових актів [1, с. 32–33].



Вплив громадськості в Україні, на думку В.Ф. Нестеровича, є суто символічним, він потрібний лише для легітимації заздалегідь підготовлених рішень органів публічної влади.

Водночас передові українські науковці вказують, що для побудови благополучної й заможної держави необхідна певна інституціональна система, яка включає також конституцію, що ефективно працює [2, с. 200–201].

О.М. Чемерис із цього приводу запропонував розробляти стратегію покращення якості публічної політики за допомогою залучення громадян на основі формування образу майбутнього (бачення) стану комунікативного зв'язку «влада – громадськість». Цей образ має формуватись під час обов'язкових публічних консультацій із громадськістю та будуватись на таких стандартах: чіткому змісті інформації; методах розповсюдження інформації, адекватних цільовій аудиторії; адекватних часових межах; наявності зворотного зв'язку; наданні можливості всім учасникам процесу висловити свої думки. Водночас О.М. Чемерис підкреслює важливість залучення експертів, здатних до активної участі в розробленні публічної політики та моніторингу й оцінки її результатів [3]. Вважаємо за доцільне підкреслити, що участь експертів у процесі залучення громадськості до конституційного процесу є критично важливою, оскільки дає змогу правильно спланувати необхідні заходи, визначити напрями підвищення ефективності участі громадян, провести моніторинг взаємодії всіх зацікавлених сторін, оцінити необхідні фінансові вкладення тощо. Громадяни самостійно не в змозі створити собі всі необхідні умови для участі в розробці та прийнятті нормативно-правових актів, тому до цієї проблеми необхідно підходити комплексно, оскільки участь громадськості в більшості випадків не прописується в законодавчих актах. Нерідко конституційний процес «запускається» домовленістю ворогуючих у громадянському конфлікті сторін, яка може бути зафіксована в спільному меморандумі, що у свою чергу є досить сумнівним документом із точки зору його легітимності.

Зазначимо, що на Заході створився специфічний політично-правовий дискурс, у якому перемога тієї чи іншої політологічної концепції, що виражається в її сприйнятті та схваленні широким колом експертів і науковців, означає поступову імплементацію її положень до правової системи. П.Г. Манжола вказує, що науковці стали вивчати проблему участі громадськості в юридичному процесі в цілому, а також у політичних зрушеннях другої половини ХХ ст., коли зіткнулись із серйозною кризою інституціональних основ політичного процесу. Падіння довіри до органів влади на Заході було настільки відчутним, що з'явилась потреба в дослідженнях, які на високому науково-теоретичному рівні пояснюють вплив суб'єктивних чинників політичної участі. Значної популярності набула теорія «учасницької» демократії, покликана активізувати політичний процес і дати можливість пересічним громадянам наблизити зміст політики до власних потреб та інтересів. П.Г. Манжола виділяє такі форми впливу громадян та інституцій громадянського суспільства на процес прийняття політичних рішень:

1) безпосередня участь громадян у політичному процесі (вибори, референдуми);

2) опосередковане представництво інтересів громадян через депутатів усіх рівнів і політичні партії;

3) діяльність громадських організацій, профспілок тощо;

4) направлення пропозицій, петицій, звернень до органів влади;

5) підготовка громадських експертиз, експертних висновків щодо конкретних ініціатив, документів;

6) проведення громадських акцій, слухань;

7) діяльність громадських рад, створених при державних органах;

8) обговорення в ЗМІ, соціологічні опитування, різноманітні моніторинги;

9) проведення семінарів, круглих столів за участю експертів [4, с. 14–15].

Водночас П.Г. Манжола висловлює думку, що єдиним ефективним джерелом легітимації політичних рішень в Україні залишаються політичні вибори, хоча й визнає необхідність удосконалення законодавчої бази забезпечення прямої демократії в політичному процесі [4, с. 17].

Автори ґрунтовної праці «Як змінюються конституції: порівняльне дослідження» Д. Олівер і К. Фусаро вважають, що питання про те, яким чином змінювати конституції, лежить в основі практики сучасних конституційних демократій та ретельно вивчається в наукових теоріях. Хоча всі конституції є актом найвищої юридичної сили, а їх прийняття є складним і відповідальним процесом у багатьох країнах світу, відбуваються їх поступовий перегляд та уточнення. На думку авторів, одним із найбільш розповсюджених механізмів конституційного процесу є внесення до тексту конституції поправок. Наприклад, до Конституції Канади в 1986–2011 рр. було внесено 10 поправок [5, с. 13–14]. Громадськість може включатись у цей механізм, активно обговорюючи поправки в ЗМІ, на різноманітних зустрічах або навіть організовуючи мітинги й інші зібрання.

К. Хайнц з огляду на досвід Південної Африки виділяє такі основні фактори, що вплинули на розробку конституції:

1) часовий вимір – досить складна категорія, якою автор позначає сукупність альтернатив, які були доступні творцям конституції в певний історичний період (з урахуванням мікро- й макромасштабу) у межах певної культури, міжнародного впливу тощо;

2) боротьба конкретних політичних супротивників, яка велась із метою досягнення конкретних переваг над опонентами;

3) активна участь у конституційному процесі політичних активістів і представників політичних партій;

4) визнання конституційних принципів важливим елементом конституційного процесу [6].

Аналіз позицій П.Г. Манжоли та інших названих учених приводить до висновку, що реалізація положень «учасницької» демократії не може відбуватись без прояснення двох її слабких сторін: кого саме вважати представником громадськості та яким чином забезпечити ефективну участь громадян у конституційному процесі. Щодо першої дилеми можна навести твердження російських правознавців З.Ф. Галеєва та З.А. Гуревича, які переконані, що можливість правотворчої ініціативи громадян у ситуації виникає як прояв волі місцевої (локальної) спільноти. Вона може здійснюватись лише на принципах самоорганізації, самодіяльності й саморегуляції населення, тобто через місцеве самоуправління – один із найважливіших інститутів народовладдя в історії людства [7, с. 114].

Другу дилему розглядає М.Ю. Бондаренко. Висловлюється думка, що сама сутність громадянського суспільства включає в себе прагнення до створення такої ситуації, коли його позиція враховується під час прийняття важливих державних рішень. Для того щоб виступати повноцінним учасником усіх процесів у державі, активні громадяни повинні залучатись як альтернатива традиційним політичним інститутам до політичного процесу. Одним із провідних завдань громадянської виступає створення належних інституційних підвалин становлення громадянського суспільства, підтримка неурядових організацій, утвердження демократичних цінностей [8]. Отже, можна вважати мірою ефективності участі громадянської те, наскільки її позиція, думки, пропозиції, ідеї враховуються під час прийняття тих чи інших рішень у процесі планування й реалізації конституційного процесу. З обґрунтуванням цього твердження виникає нова проблема: яким чином визначити, наскільки в тому чи іншому конституційному проекті враховується позиція громади? За нашим міркуванням, її можна вирішити лише за допомогою ретельного контекстуального аналізу правових документів і їх зіставлення з класифікованими пропозиціями громадянської. Завдання це стає все складнішим під час збільшення кількості пропозицій громадян, проте експертам у цьому разі можуть допомогти сучасні інформаційні технології, деякі соціологічні методи й визнання владою необхідності створення розгорнутого звіту щодо зібраних від громади пропозицій.

Проблема участі громадянської в конституційному процесі виникла тоді, коли політологи та знавці права на Заході зрозуміли, що традиційна концепція представницької демократії перестала відповідати викликам часу. Фактично на Заході давно існував ідеал політичного життя, що можна виразити в імперативі «демократія – народовладдя для всіх». Однак поступово було визначено, що представницька модель має чимало вад і не відповідає згаданому ідеалу, саме тоді з'явилася ідея розширити можливості громадянської для участі в політичних процесах. Цей теоретичний доробок було перенесено з деякими уточненнями до країн, у яких ООН (а через неї й США) виступали посередниками у врегулюванні громадянських конфліктів (ПАР, Кенія, Уганда, Афганістан, Ірак тощо). У цих країнах західні експерти поставили чітку вимогу до ворогуючих сторін: під час розробки конституційного проекту необхідно дослухатись до громадянської. Не в усіх країнах вдалось налагодити ефективні механізми включення громадянських активістів до конституційного процесу, однак із часом світове співтовариство накопичило значний досвід у цій сфері, тому кожна нова конституція, яка приймалась у країнах, що потрапили в орбіту Заходу, відчувала більш відчутний вплив громадянської.

Дж.Ф. Ціммерман у добре відомій українським дослідникам статті «Учасницька демократія: відродження популізму» вказує на те, що в США традиційною є широка участь громадянської в державних справах: «Участь громадян в урядуванні глибоко вкорінена в політичну культуру Сполучених Штатів Америки» [9, с. 263]. Урядові проекти мають неоднакову вагу та по-різному впливають на громадян, тому в їх активній участі здебільшого немає потреби. Водночас державні проекти й програми, пов'язані з витратами значних сум грошей

і серйозним впливом на громадян, варто планувати та здійснювати із залученням громадянської. Дж.Ф. Ціммерман підкреслює необхідність ретельного планування участі громадян у конституційному процесі для підвищення його ефективності: «Участь громадян має бути постійною, починатись на стадії планування нової програми (чи проекту) та тривати після її запровадження, щоб забезпечити ефективність цієї програми (чи проекту)». Учений упевнений, що громадяни докладно знають місцеві умови, висловлюють потреби й прагнення широких мас населення. Він неодноразово наголошує, що жителі з більшою охотою погоджуються з проектами, якщо вони беруть участь у їх плануванні [9, с. 264–265]. Дж.Ф. Ціммерман окремим виділяє пасивну участь громадян у конституційному процесі, коли державні урядовці видають та поширюють інформаційні видання, щоб пояснити широкому загалу певні концепції, питання й процедури. Крім того, можливе заохочення висвітлення відповідних проблем на радіо- й телеканалах.

Т. Гінзбург доводить, що репрезентативні групи громадянської можуть залучатись до конституційного процесу на різних стадіях розробки документа. Особливо важливою він вважає фазу редагування вже готового документа, оскільки саме під час цієї системи можливі прояви інерційності системи, яка обстоює насамперед інтереси провладних груп. Консультації з громадянською дають змогу легітимізувати документ. Щоправда, можлива ситуація, коли конституційна комісія лише робить вигляд, що враховує думку громадянської. Ключову роль у процесі консультування, на думку Т. Гінзбурга, відіграє навіть не те, хто з боку громадянської бере участь у цьому процесі, а який істотний внесок у конституційний проект роблять подібні зустрічі. Іноді владні еліти створюють механізми для отримання від громадян пропозицій щодо конституційного проекту. У такій ситуації можливе виникнення синергійних, неочікуваних для влади ефектів значної активізації громадян. Наприклад, під час проведення конституційного процесу в Бразилії до Бразильського Конгресу було подано близько 61 тис. пропозицій [10, с. 364–367]. Щоб просто прочитати таку кількість матеріалу та класифікувати його, потрібно витратити чимало часу й зусиль. Крім того, в органів, які займаються розробкою конституційного проекту, неминуче виникає проблема, що полягає в необхідності доведення до громадянської, скільки пропозицій громадян було враховано під час створення цілісного тексту або окремих положень.

Причини, з яких громадянська думка може залишитись поза увагою творців конституції, можуть зумовлюватись багатьма факторами, а саме такими:

- 1) нездатністю владних органів розробити план чи бюджет для ефективного аналізу поданих громадянською пропозицій;
- 2) тим, що перегляд пропозицій проводиться розробниками конституції, які вважають себе фахівцями та не сприймають серйозно позицію громадян із того чи іншого питання;
- 3) великою кількістю отриманих пропозицій за умови обмеженого часу;
- 4) залученням громадян лише з метою легітимізації конституційного процесу;
- 5) неправильною інтерпретацією поглядів, висловлених громадянськими діячами;



6) тиском на творців конституції [11, с. 125–126]. Вважаємо за доцільне додати ще один фактор – свідоме спотворення позиції громадськості на користь провладних груп, які беруть участь у розробці конституційного проекту. Так, О.М. Чемерис говорить про можливість маніпуляцій під час конституційного процесу: «Державні службовці розглядають громадськість із позиції загрози для прийняття розроблених ними проектів законів і нормативних актів. Це рудимент адміністративно-командної системи державного управління, у якій влада домінує над громадою, а не надає громаді послуги, тобто не є сервісною службою, як це є в країнах Європейського Союзу» [3].

Участь громадськості може справити неочікуваний вплив на конституційний процес. Нерідко організатори конституційних слухань не бувають готовими до проявів масової активності з боку громадян. Щоправда, у деяких розділених суспільствах існує великий ризик, що участь громадськості призведе до поглиблення етнічних конфліктів. Крім того, значна увага, яку можуть приділити представники громадськості релігійним або культурним відмінностям, потенційно загрожує створенням «на виході» конституційного документа, який не відповідає принципам міжнародного права [11, с. 79]. Для повноцінної участі представників громадськості в конституційному процесі, що передбачає багатоваріантність під час вирішення складних проблем, може знадобитись проведення повноцінної освітньої кампанії з проблем конституційного права. Це досить витратний і складний захід, однак він дає змогу значно підвищити активність громадян, рівень їх правової культури, залучити їх до політичного життя країни. Зазвичай людей інформують щодо таких напрямів конституційного процесу:

1) яким чином формується та здійснюється процес зміни чи прийняття конституцій;

2) які цілі й принципи конституційного процесу висувають політичні органи, що займаються розробкою конституції;

3) яку роль відводять громадськості в цьому процесі та яким чином громадяни можуть узяти в ньому участь [11, с. 83].

Підсумовуючи все викладене, можна зробити певні висновки. По-перше, існує чимало факторів, що знижують ефективність участі громадськості в конституційному процесі, серед яких необхідно назвати слабке теоретичне розуміння ефективності впливу громадян як міри врахування їх вимог і пропозицій. Нерідко ні самі громадяни, ні правотворці не мають чіткого уявлення про ефективність участі.

По-друге, варто зазначити, що участь громадян часто забезпечується владою лише фіктивно, а саме з метою легітимзації сумнівних рішень

і «протягування» зручних для влади законодавчих норм.

По-третє, без участі висококваліфікованих експертів забезпечити ефективну участь громадськості в прийнятті будь-яких законодавчих актів неможливо.

По-четверте, ретельне планування всіх необхідних заходів (консультацій, обговорень, зібрання пропозицій) за участю громадськості є критично важливим, оскільки дає можливість їх учасникам повною мірою реалізувати свої права й повноваження.

По-п'яте, необхідно заздалегідь розробляти механізми, які блокуватимуть можливість маніпуляцій із боку провладних сил.

По-шосте, з політично-правової позиції варто враховувати також ризики участі громадськості в конституційному процесі, оскільки в деяких випадках вона може призвести до ескалації конфлікту або створення конституційних проектів, які суперечитимуть загальноприйнятим міжнародним принципам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Нестерович В.Ф. Конституційно-правове регулювання форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів / В.Ф. Нестерович // Право і суспільство. – 2014. – № 1. – С. 31–37.
2. Соскін О.І. Народний капіталізм: економічна модель для України / О.І. Соскін. – К. : ICT, 2014. – 396 с.
3. Чемерис О.М. Інституалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики / О.М. Чемерис // Демократичне врядування. – 2015. – Вип. 15. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_16.
4. Манжола П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П.Г. Манжола // Стратегічні пріоритети: науково-аналітичний щоквартальний збірник. – 2007. – № 4(10). – С. 13–18.
5. Oliver D. How Constitutions Change: A Comparative Study / D. Oliver, C. Fusaro – Oxford : Hart publishing, 2011. – 510 p.
6. Heinz K. South Africa's Experience in Constitution-Building / K. Heinz // Social Science Research Network [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1808168.
7. Галеев З.Ф. Конституционный принцип народовластия и участие граждан в правотворческом процессе / З.Ф. Галеев, З.А. Гуревич // Вестник экономики, права и социологии. – Казань, 2013. – № 4. – С. 113–115.
8. Бондаренко М.Ю. Вплив громадськості на прийняття владних рішень у сучасній Україні / М.Ю. Бондаренко // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 59–64.
9. Ціммерман Дж.Ф. Учасницька демократія: відродження попуплізму / Дж.Ф. Ціммерман // Демократія : [антологія] / упор. О.С. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 263–304.
10. Ginsburg T. The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval / T. Ginsburg, Z. Elkins, J. Blount // Temple Law Review. – 2008. – № 81. – P. 361–382.
11. Брандт М. Розробка і реформа конституції: вибір процесу / М. Брандт, Дж. Коттрелл, Я. Гай, Е. Реган ; пер. з англ. А.Ю. Дудченко. – К. : Interpeace, 2011. – 334 с.