

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА МОДЕРНІЗАЦІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У РАМКАХ УТВЕРДЖЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання конституційно-правової модернізації органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні. Вказано, що труднощі, які пов'язані з інституційним оформленням демократії участі в Україні, багато у чому є відображенням недосконалості та проблемності функціонування органів державної влади. Відтак встановлено, що з метою збільшення участі громадян у діяльності органів державної влади необхідно вжити низку системних заходів комплексного характеру – від внесення відповідних змін до Конституції України, вдосконалення виборчого законодавства, прийняття видових, системоутворювальних законів до ухвалення підзаконних нормативних актів.

Ключові слова: конституційно-правова модернізація, органи державної влади, демократія участі, Україна.

Постановка проблеми. Конституційно-правова модернізація органів державної влади в Україні, яка наразі є одним з пріоритетних напрямів проведення у нашій державі комплексної реформи, неможлива без активного включення до цього процесу громадян України. Відтак доволі нагальним є питання щодо утвердження в Україні демократії участі або партисипаторної демократії (participatory democracy), яка ґрунтується на запровадженні сукупності конституційно-правових механізмів щодо залучення громадян до розробки, прийняття й контролю за виконанням рішень органів державної влади на всіх рівнях [1, с. 2].

Стан дослідження. Останнім часом питання конституційно-правової модернізації органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні дедалі помітніше стає предметом наукових розвідок вітчизняних вчених. Підтвердженням цьому є праці Д. Базилевича, А. Євгенєвої, В. Роговця, М. Онішука, Ф. Федоренка та інших. Однак через доволі високий динамізм феномену демократії участі та швидкі зміни у чинному законодавстві Україні залишається чимало прогалин у вивченні цієї проблеми. Тому **метою** статті є дослідження питання конституційно-правової модернізації органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні.

Виклад основних положень. Основа сучасної демократії, слушно стверджує зарубіжний вчений Л. ЛеДюк, заснована насамперед на утвердженні активної ролі кожного у вирішенні державних та суспіль-

них справ, що виявляється не тільки на виборах, але й у вираженні та захисті інтересів, формуванні громадської думки та членстві у різних громадських об'єднаннях [2, с. 32–40]. Схожу наукову позицію має й інший зарубіжний вчений Б. Барбер, який зазначає, що «майбутнє демократії вбачається лише у сильній демократії учасницького типу (Strong Democracy), особливістю якої є поєднання пов'язаних між собою механізмів представницької та безпосередньої демократії, які не мають антагоністичного характеру і застосовуються постійно, не обмежуючи пряму дію безпосереднього народовладдя лише виборчою процедурою» [3, с. 257–258].

Утвердження демократії участі в Україні у рамках конституційно-правової модернізації органів державної влади повинно відобразитись у діяльності законодавчого органу. Унікальність парламенту як конституційно-правового інституту полягає у формуванні владної волі народу на основі представництва структурованих інтересів різних соціальних груп на загальнонаціональному рівні та на основі цього здійснення посередництва між суспільством та органами виконавчої влади. З поглибленням демократичних змін стає дедалі очевиднішим, що народ як виборчий корпус має бути затребуваним не лише під час проведення виборів парламентарів, а також під час постійного діалогу з парламентом, зокрема у частині прийняття законів.

Парламенти, відповідно до Порівняльного аналізу «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», який був опублікований Міжпарламентським Союзом спільно з Програмою розвитку ООН у квітні 2012 року, є важливим інструментом взаємодії між громадянами та владою. Законодавчий орган ніколи не був більш життєво необхідним ніж сьогодні та залишається єдиним органом, який призначений конкретно для того, щоб консолідувати та формулювати інтереси всієї нації. Стратегічні ролі, такі, як прийняття і скасування законів, а також контроль за виконавчою гілкою влади, можуть виконувати тільки парламенти. Головний виклик для парламентів в усьому світі – це необхідність поступової еволюції, забезпечення стратегічних й ефективних відповідей на зміни у вимогах громадськості до представництва її інтересів [4, с. 4].

Співформальна участь громадян, як слушно зауважує німецький вчений Е. Шмідт-Ассманн, може значно покращити предметно-змістову демократичну легітимацію тією мірою, якою вона збагачує зсередини відкриті програми рішень, створені парламентом. У відповідно організованій формі співформальна участь громадян може також стати елементом його інституційної легітимації, особливо у частині взаємодії репрезентативно оформлених інтересів із законодавчим

органом [5, с. 123]. Тому цілком закономірно, що постійно зростають очікування громадян від співпраці з парламентами, зокрема у частині прийняття ними законів. Сьогодні, як вказано у Порівняльному аналізі Міжпарламентського Союзу та Програми розвитку ООН, тенденції очікувань громадян є такими: отримання більшого обсягу інформації про парламентську діяльність та про те, як на неї впливати; детальніша підзвітність парламентів та їх здатність реагувати на суспільні запити; отримання послуг відповідно до потреб громадян. Наразі громадський тиск на парламенти є більшим, ніж будь-коли раніше [4, с. 4].

Водночас, з огляду на вітчизняну конституційну практику, участь громадян у діяльності Верховної Ради України не є поширеною та має здебільшого обмежений, безсистемний, епізодичний та груповий характер. Така ситуація насамперед обумовлена тим, що на сучасному етапі українського державотворення більшість політичних партій створюються за безпосередньої ініціативи і підтримки фінансово-промислових груп та розглядаються останніми як раціональний механізм входження до Верховної Ради України для системного відстоювання власних інтересів. Це, своєю чергою, обумовлює надзвичайно високий рівень ієрархічності та синкретичності публічної влади, де економічні й політичні компоненти не можна виокреслити навіть аналітично. Без перебільшення можна констатувати, що вітчизняний парламент наразі втратив представницький характер як виразник інтересів усього українського народу та перетворився на своєрідний закритий бізнес-клуб, який є платформою для вирішення корпоративних економічних інтересів на користь певного кола осіб.

Тому цілком закономірним є різке падіння довіри населення до Верховної Ради України. Зокрема згідно з Порівняльним аналізом загальнонаціональних досліджень 2007–2009 років для Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС), яке було проведено Київським міжнародним інститутом соціології, рівень довіри населення до парламенту України є критично низьким та тенденційно зменшується з кожним роком. Якщо у 2007 році Верховній Раді України довіряло 10,8% населення, то у 2009 році цей показник знизився у два з половиною рази та становив лише 4,2% населення України [6, с. 13]. Сьогодні динаміка довіри населення до парламенту в Україні не змінилася.

Наявність такого рівня довіри до Верховної Ради України – єдиного органу законодавчої влади в Україні, є загрозливим для національної демократії та створює інституційні перешкоди для утвердження демократії участі. Тому найперше для посилення ролі громадян у законодавчому процесі потрібно вжити комплекс конституційно-

правових заходів щодо повернення Українському парламенту статусу органу державної влади, що безпосередньо представляє інтереси громадян. Верховна Рада України, небезпідставно наголошується у Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році», має припинити функціонування в режимі «закритого елітного клубу» [7, с. 8].

Сприяє підвищенню прозорості діяльності парламенту та посиленню його взаємодії з громадянами функціонування громадських організацій, які здійснюють моніторинг виконання законодавчим органом своїх повноважень. Прагнення досягнути більшої підзвітності політиків громадськості, зазначається у порівняльному аналізі, проведеному Міжпарламентським Союзом та Програмою розвитку ООН у квітні 2012 року, призводить до збільшення такого типу організацій. Ці організації існують для моніторингу та оцінювання роботи членів парламенту в представницькому органі і поза його межами. У світі існує більше 190 таких організацій, які здійснюють моніторинг більш ніж 80 національних парламентів [4, с. 6].

У більшості демократичних країн визначення на конституційному рівні глави держави як гаранта державного суверенітету, єдності народу та територіальної цілісності, додержання конституції та законів, прав і свобод людини та громадянина відводить цьому органу публічної влади особливу роль у механізмі демократії участі. У системі органів державної влади глава держави є тим конституційно-правовим інститутом, який різною мірою, залежно від форми державного правління, взаємодіє з законодавчою та виконавчою гілками влади, виконуючи водночас інтегруючу та арбітражну функції.

У президентських та президентсько-парламентських республіках глава держави отримує свій мандат зазвичай від виборчого корпусу та наділений досить широкими конституційними повноваженнями. Тому очікування громадян щодо можливості участі громадян у діяльності глави держави є доволі високими. Зменшення владних повноважень глави держави у парламентсько-президентських республіках, відповідно, призводить до зменшення рівня участі у його діяльності з боку громадян. І нарешті, у парламентських формах державного правління відсторонення виборчого корпусу від набуття повноважень главою держави та його номінальна роль у формуванні державної політики відводить йому другорядну, а інколи символічну роль у механізмі демократії участі.

Щодо Президента України, то згідно з Конституцією України він є одноособовим та виборним органом державної влади, що не

належить до жодної з гілок влади, але активно взаємодіє з законодавчою та виконавчою гілками влади під час формування державної політики на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях [8].

На конституційному рівні участь громадян у діяльності Президента України обумовлена наявністю у нього владних повноважень під час конституційного процесу – від права внесення до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції України до їх промульгації. Найбільш апробованим організаційно-правовим механізмом залучення главою держави громадян до конституційного процесу є створення ним конституант (фр. *constituant* – той, що встановлює, утворює), які у різних країнах мають назви установчих зборів, національних, народних, конституційних зборів, конституційних асамблей, конвентів тощо та становлять колегіальні тимчасові представницькі органи, спеціально утворювані для розробки і прийняття конституції або внесення до неї змін [9, с. 199].

Україна також не оминула практику діяльності конституанти як форми залучення громадськості до конституційного процесу, де фактично кожним Президентом України було утворено Конституційну Асамблею.

На законодавчому рівні участь громадян у діяльності Президента України здійснюється з метою ініціювання розробки чи безпосередньої участі у розробці законодавчих ініціатив, які будуть внесені до Верховної Ради України від імені Президента України. Відтак відповідно до частини першої статті 93 Конституції України Президент України є одним з трьох суб'єктів права законодавчої ініціативи [8].

Особливість Президента України з-поміж інших суб'єктів права законодавчої ініціативи полягає у наявності у нього низки преференційних умов для реалізації цього права:

– по-перше, згідно з частиною другою статті 93 Конституції України, законопроекти, які визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. Визначення Президентом України того чи іншого законопроекту як невідкладного, без сумніву, може значно прискорити процедуру прийняття цього закону та набуття ним чинності;

– по-друге, згідно з частиною третьою статті 89 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI, Президент України із Кабінетом Міністрів України має право внесення до парламенту проекту закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, що наприклад зробити через народних депутатів України чи Національний банк України неможливо [10];

– по-третє, Президент України може застосувати право вето щодо прийнятого Верховною Радою України закону, з подальшим поверненням його на повторний розгляд Верховної Ради України, що може відтермінувати прийняття того чи іншого закону, який не відповідає інтересам народу.

На рівні підзаконного правотворення згідно з частиною другою статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Участь громадян у підзаконній нормопроектній діяльності Президента України може бути здійснена на двох підрівнях.

Перший підрівень полягає в ініціюванні громадянами України прийняття, участі у прийнятті чи зміни актів Президента України. За юридичними ознаками укази і розпорядження Президента України можуть бути нормативно-правовими, які містять правила загального характеру й розраховані на багаторазове застосування, або індивідуально-правовими, які стосуються конкретних відносин чи осіб та мають одноразовий характер. Регламентні засади розробки актів Президента України визначаються Указом Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 року № 970/2006 [11].

Другий підрівень полягає в ініціюванні громадянами прийняття Президентом України актів, згідно з пунктами 15 та 16 частини першої статті 106 Конституції України, про призупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності та скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим [8].

Тобто, у цьому разі метою впливу громадян є скасування правовідносин, які обмежують інтереси Українського народу й регламентуються підзаконними актами нижчого рівня ніж президентські – актами Кабінету Міністрів України та Ради міністрів АРК.

Отже, Президент України має доволі широкі повноваження у регулюванні суспільних відносин в Україні. Ця обставина повинна спонукати, з одного боку, громадян до здійснення більш активного впливу на прийняття Президентом України нормативно-правових актів, а з іншого – у чинному законодавстві України слід передбачити чіткі, прозорі та дієві механізми впливу громадян з метою збільшення ролі народу у цій сфері та недопущення відповідних зловживань і порушень, які інколи трапляються у вітчизняній конституційній практиці.

Важливе місце у механізмі демократії участі займають органи виконавчої влади. Закономірністю суспільно-політичного і державно-правового розвитку країн світу є концентрація найголовніших повноважень в органах виконавчої влади. Це явище є загально визнаним і більшість учених трактує його як об'єктивний результат еволюції державності [12, с. 179].

Відтак існування державної інституції для формулювання запитів громадян, як вказано у порівняльному аналізі «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», який був проведений Міжпарламентським Союзом та Програмою розвитку ООН у квітні 2012 року, є передумовою легітимності уряду. Всесвітнє опитування громадської думки у 2008 році виявило, що 85% людей вважає, що «воля народу має бути основою для повноважень уряду» [4, с. 4].

Тому сучасні конституційно-правові трансформації вимагають вжиття додаткових заходів, які спрямовані на запровадження більш ефективних форм взаємодії органів виконавчої влади з громадянами у частині прийняття нормативно-правових актів. Проведення консультацій з громадськістю, як зазначено у Постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [13].

Загалом однією із сучасних тенденцій у розвитку європейської демократії є збільшення ролі органів виконавчої влади у формуванні державної політики, що можна пояснити чотирма чинниками. По-перше, Уряд фактично у всіх демократичних країнах є суб'єктом права законодавчої ініціативи, причому, як правило, найбільш активним. По-друге, формуванням взаємодії законодавчого органу й Уряду за принципами «раціоналізованого парламентаризму», згідно з якою ключова роль у формуванні Уряду належить коаліції депутатських фракцій або політичній партії, яка перемогла на парламентських виборах, що спричиняє «зворотній ефект впливу». По-третє, в регіональних органах виконавчої влади зосереджені значні важелі впливу на територію цієї федеральної чи адміністративної одиниці, зокрема й на органи судової влади. По-четверте, до сфери компетенції органів виконавчої влади входять соціально-економічні питання, які здебільшого вимагають оперативного та невідкладного вирішення.

Під час розгляду питання конституційно-правової модернізації органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні вбачаємо за доцільне застосувати метод заборони з метою обмеження конституційної правосуб'єктності громадян щодо здійснення впливу на окремі органи державної влади для недопущення виникнення конфлікту інтересів та упередження конституційно-правового делікту. Йдеться насамперед про органи судової влади України, оскільки, відповідно до основних конституційних положень національного права, здійснення будь-якого впливу на суддів, що порушує межі норм процесуального права, є протизаконним. Функція правосуддя є виключною компетенцією судових органів, які у своїй діяльності незалежні та захищені від будь-яких тисків. Достатньо навести статтю 126 Конституції України, яка містить імператив про заборону впливу на суддів у будь-який спосіб [8], та статтю 376 Кримінального кодексу України, яка передбачає кримінальну відповідальність за такі діяння [14].

Окрім судової влади до органів державної влади України, на які категорично забороняється здійснювати вплив з боку громадян, також слід віднести правоохоронні, контрольно-наглядові органи та Збройні сили України.

Легітиміація такого впливу може поставити під сумнів здійснення цими органами державної влади неупередженого та об'єктивного контролю за точним і неухильним додержанням законів, забезпечення законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод громадян, застосування заходів примусового характеру до правопорушників та обороноздатність України.

Висновки. Труднощі, що виникли в інституційному оформленні демократії участі в Україні, здебільшого є відображенням недосконалості та проблемності функціонування органів державної влади. Тому, аби збільшити участь громадян у діяльності органів державної влади потрібно вжити низку системних заходів комплексного характеру – від внесення відповідних змін до Конституції України, вдосконалення виборчого та іншого законодавства, до ухвалення підзаконних нормативних актів Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, які загалом системно забезпечать модернізацію діяльності органів державної влади в Україні.

1. Europeans' Engagement in Participatory Democracy: Flash Eurobarometer Report / Conducted by TNS Political & Social at the request of the

European Commission, Directorate-General for Communication. – Brussels, 2013. – 63 p.

2. ЛеДюк Л. Учасницька демократія: референдуми у теорії та практиці / Лоуренс ЛеДюк. – Х.: Центр освітніх ініціатив, 2002. – 160 с.

3. Демократія: Антологія / упор. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – 1108 с.

4. Global Parliamentary Report. The changing nature of parliamentary representation / Lead author Greg Power, Assistant to the lead author Rebecca A. Shoot; Inter-Parliamentary Union; United Nations Development Programme. – Denmark, 2012. – 115 p.

5. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.

6. Стан корупції в Україні: порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень 2007–2009 рр. для Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС) // Київський міжнарод. інститут соціології. – К., 2009. – 48 с.

7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2012. – 256 с.

8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів / П. П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – 568 с.

10. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

11. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.

12. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник / В. М. Шаповал. – К.: АртЕк, 1997. – 264 с.

13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

14. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

Нестерович В. Ф. Конституционно-правовая модернизация органов государственной власти в рамках утверждения демократии участия в Украине

Рассмотрено вопросы конституционно-правовой модернизации органов государственной власти в рамках утверждения демократии участия в Украине. Отмечено, что трудности, связанные с институциональным оформлением демократии участия в Украине, во многом являются отображением

несовершенства и проблемности функционирования органов государственной власти. В связи с этим установлено, что с целью увеличения участия граждан в деятельности органов государственной власти следует принять ряд системных мер комплексного характера. К ним следует отнести внесение соответствующих изменений в Конституцию Украины, усовершенствование избирательного законодательства, принятие видовых, системообразующих, а также подзаконных нормативных актов.

Ключевые слова: конституционно-правовая модернизация, органы государственной власти, демократия участия, Украина.

Nesterovych V. F. Constitutional and legal modernization of public authorities within the establishment of participatory democracy in Ukraine

The questions of constitutional and legal modernization of public authorities within the establishment of participatory democracy in Ukraine. Constitutional and legal modernization of state power in Ukraine, which currently is one of the priorities of our country in a comprehensive reform is not possible without the active involvement of citizens in the process of Ukraine. In this regard, quite urgently raised the issue of strengthening in Ukraine participatory democracy.

The promotion of participatory democracy in Ukraine within the constitutional and legal modernization of public authorities should primarily be reflected in the work of the legislature. The uniqueness of the Parliament as a constitutional and legal institution is to form the ruling will of the people through structured representation of interests of different social groups at the national level and on the basis of mediation between the society and the executive. With the deepening of democratic reforms has become increasingly evident that the people represented by the electorate to be popular not only during the election of MPs and during continuous dialogue with Parliament, including the adoption of laws.

It is claimed that the current difficulties related to the institutional design of participatory democracy in Ukraine, largely reflects the imperfections and problematic functioning of public authorities. In this regard, in order to enhance the level of public participation in the activities of public authorities should take a number of measures the complex nature of the system – from the amendments made to the Constitution of Ukraine, improvement of election legislation, the adoption of specific, systemically important laws for the adoption of a number of by laws.

Key words: constitutional and legal modernization, public authorities, participatory democracy, Ukraine.

Стаття надійшла 15 лютого 2016 р.