

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В ОЦІНКАХ СУСПІЛЬСТВА, ЕКСПЕРТІВ І ПОЛІТИКІВ

Доповідь присвячена місцю та ролі різних груп у процесі змін до Основного закону. Аналізуються наявні тенденції розгляду конституційних змін в середовищі політиків та експертів, а також дані досліджень громадської думки. Обґрунтовується висновок про необхідність конструктивної співпраці політиків, експертів і громадськості на шляху до розробки і прийняття нової редакції Конституції України.

Ключові слова: Конституція України, конституційні зміни конституційний процес, експертиза, громадська думка

В світлі останніх подій українського конституційного процесу дедалі актуальнішими стають його інституційно-функціональні особливості, розбалансування яких загрожує непередбачуваними наслідками. Аналіз інституційного устрою української політики, зокрема, співвіднесеність конституційних (нормативно-правових) параметрів існування інститутів з реальними практиками, що склалися за роки незалежності нашої держави, дедалі більше стають невід'ємними складовими сучасних політологічних досліджень і повинні враховуватися під час експертної підготовки конституційних змін на всіх рівнях.

Інституційний аналіз сучасного конституційного процесу в Україні може відбуватися за різними напрямками, одним з яких є суб'єктний підхід. Загалом, такий підхід поєднує окремі особливості політичного, юридичного, історичного, філософського напрямів сучасного конституціоналізму, а специфіка його полягає в тому, що на перше місце висувається проблема суб'єкта конституційних змін, яка варта окремого розгляду.

В юридичному сенсі все зрозуміло – є суб'єкти ініціативи внесення змін до Конституції: мінімум 150 народних депутатів або Президент України. Діяльність цих суб'єктів регламентується самою Конституцією України, а також нормативними документами на кшталт регламенту Верховної Ради, які випишують процедури і механізми дій цих суб'єктів. Але за юридичними визначеннями знаходиться політична практика, яка включає до себе багато аспектів, такі як: досвід та освіта суб'єкта, належність до певної групи (фракції) і рівень прив'язаності до неї, наявність якнайширшої структурованої інформації для прийняття найбільш оптимального рішення і команди для обробки цієї інформації, рівень політичної і правової культури, моральні якості особистості тощо. Тобто, так чи інакше, все зведеться до особистих якостей і вимог до особистості з боку групи, яку представляє політик, що накладає певні обмеження на його дії.

В свою чергу, досвідчений і прагматичний політик має спиратися не тільки на власні думки, а й на думки експертів з приводу конституційних змін чи оцінок конкретного проекту, а також на погляди громадськості з

цього питання. Останнє важливе не лише з погляду відстеження процесу легітимації запропонованих конституційних змін, але й з погляду вивчення наявного попиту, оцінок і преференцій населення країни. Слід наголосити, що найбільш прийнятною та оптимальною є Конституція, яка погоджена між політиками, експертами та суспільством. Водночас, останні соціологічні опитування і експертні фокус-групи свідчать про те, що сьогодні експертне середовище, з одного боку, та громадськість, з іншого, фактично усунені з цього процесу. Більше того, інституційна складова конституційного процесу часто замінюється кон'юнктурними домовленостями і політичною доцільністю, а дискусії навколо участі експертів і суспільства в процесі утвердження нової редакції Конституції часто мають відверто спекулятивний характер. Окрім цього, згоди стосовно змін до Конституції чи її нової редакції сьогодні немає не лише між цими групами, але й всередині будь-якої з них, тому напрошується висновок, що конституційна реформа в найближчий час нереальна та протиприродна.

Аналізуючи сучасний конституційний процес в Україні, який вже має власну історію, а також виділяючи його етапи, можна зробити висновок про широкі можливості активізації конституційних змін у вирішенні і розв'язанні політичних криз. Яскравим прикладом цього є події 1996 та 2004 років. Однак, поряд з цим висновком, напрошується ще один – в процесі пошуку компромісів та використання стратегемі політичної доцільності політики часто нехтують необхідними етапами і демократичними процедурами конституційних змін. На нашу думку, першим етапом конституційного процесу мала стати саме професійна дискусія в середовищі експертів, метою якої було б якраз вироблення спільних теоретико-методологічних підстав розвитку Української держави, суспільства, а також розуміння самої ідеї Конституції. Навіть сьогодні, опісля вісімнадцяти років незалежності України, такі дискусії продовжуються, часто призводячи до політичних конфліктів і посилюючи кризові явища. Спільна думка відсутня в середовищі українських юристів, а дослідження суспільствознавців часто використовуються з метою маніпулювання, коли певний український досвід чи традиції називаються підставами для обґрунтування того чи іншого аспекту конституційної практики (дискусії навколо посади президента, розмежування функцій гілок влади, місцевого самоврядування тощо). Практично кожен з науковців, описуючи недосконалість Основного закону держави, історію конституційно-правового становлення української державності, розвиток конституційних інститутів тощо, нарікав на відсутність системного наукового підходу до питання конституційних змін в політичних колах, фактичну відсутність потреби політиків у науково обґрунтованій теорії та практиці, у фахівцях – політологах, юристах, суспільствознавцях загалом. Але дедалі питання фахових, обґрунтованих та прогнозованих конституційних змін постає все гостріше. Адже політики фактично часто обмежені позиціями політичних сил, до яких належать, і все ж таки мають звертатися до науковців, тим більше, коли політичні підходи без належного наукового забезпечення все частіше демонструють свою неефективність і високий рівень ризику для суспільства

і держави[1, с. 30-31]. Широка різноманітність поглядів, яка існує серед науковців не заважає останнім створювати ґрунтовні наукові розробки. Але вони внаслідок різних обставин нині здебільшого залишаються надбанням лише наукової спільноти (в кращому разі друкуються у фахових наукових виданнях) і не мають впливу на процес розробки конституційних змін у середовищі політиків.

Окрім експертів – представників академічної науки, останнього часу почали набувати розвитку громадські експертні організації. Однією з найбільш вдалих спроб об'єднати громадські організації та мережі для вироблення спільної позиції щодо конституційної реформи за останні роки стало створення у 2007 році Громадської асамблеї України[2]. Сама ідея такої організації полягала в залученні фахівців і професіоналів до спеціального всенародно обраного органу – Конституційної асамблеї. Сьогодні ця мережа об'єднує понад 400 громадських організацій з усіх регіонів України і активно продовжує практику експертного обговорення конституційної реформи. У 2008 році відбулася друга асамблея – «Нова Конституція: позиції громадянського суспільства», яка сформулювала основні вимоги до представників влади та політичних сил щодо проведення Конституційної реформи та окреслила власну точку зору на її перебіг. Водночас, напрацювання громадських експертів в межах цієї ініціативи так і залишилися надбанням лише тих, хто брав участь в її обговоренні.

Цікавий проект відбувався з березня по листопад 2008 року на базі Школи політичної аналітики при НАУКМА, Українського незалежного центру політичних досліджень та Комітету виборців України. Проект мав назву «Експертна підтримка конституційного процесу в Україні»[3] і реалізовувався за сприяння «National Endowment for Democracy», продовжуючи традицію експертного обговорення конституційних змін, розпочатою в межах реалізації проекту «Коаліція НУО за ефективну конституційну реформу в Україні». Представники громадських організацій та науковці в межах цього проекту погодилися, що основною причиною, яка стала на заваді комплексного оновлення Конституції України, була відсутність справжнього громадського та експертного обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції, а також поспішність правок, які вносилися у законопроект вже напередодні голосування 2004 р. Окрім іншого, експерти визнавали, що нині конституція нашої країни стала «заручником політичних баталій між представниками різних політичних сил та органів державної влади», коли жоден з ключових політичних суб'єктів не готовий до компромісу і має власний, певною мірою кон'юнктурний, варіант конституційних змін. В межах проекту експертам вдалося досягти одну з програмних цілей – представити альтернативний громадський варіант конституційних змін, запропонувавши аполітичний формат реформування Конституції. Однак політична практика знов продемонструвала, що попри бажання і проведення численних експертних заходів, долучитися до процесу підготовки та прийняття нової Конституції України громадським організаціям не вдалося.

Головною проблемою на цьому шляху знов залишається неготовність

до компромісів та пошуків спільних дискурсів. Причому це стосується не тільки політиків, але й представників громадських організацій, які можуть пропонувати власні бачення конституційних змін, не довіряючи процес їхнього обговорення політичним діячам. Окрім цього, досвід політичної боротьби в нашій країні дозволяє досить критично ставитися й до самих громадських організацій, які часто використовуються в якості політичної технології, кінцевою метою якої можуть бути знов таки реалізація якихось кон'юнктурних інтересів. Нарешті, варто достатньо обережно ставитися до міжнародних громадських експертів, головною вадою яких є нечутливість до контексту, тобто не врахування специфіки українських умов. Саме тому, наприклад, Венеціанська комісія може схвалювати більшість існуючих проектів нової Конституції України на предмет їхньої відповідності демократичним нормам і процедурам, але не може краще за наших експертів обрати найбільш адекватний і оптимальний варіант. Тому дуже важливим є баланс використання експертних оцінок (у тому числі й міжнародних) і пошуку політичних компромісів в умовах відкритості конституційного процесу і можливості його контролю з боку громадськості.

Саме завдяки громадському, а не експертному, обговоренню і контролю можлива повна реалізація демократичних процедур і подальша легітимізація усього конституційного процесу. Мається на увазі населення України, яке має право голосу і власні оцінки та думки з приводу конституційних змін. Саме до думки цієї громадськості мають прислухатися політики й експерти на протязі всього процесу підготовки та організації внесення змін до Конституції чи розробки її нової редакції.

За підсумками всеукраїнського соціологічного опитування[4], проведеного “Українським демократичним колом” на замовлення Інституту політики 27 березня – 2 квітня 2009 року найбільша частка громадян України (43,8%) вважає чинну Конституцію недосконалою, а більше половини українців (50,1%) погоджуються з тим, що її потрібно змінювати. Стосовно моделі політичної системи, найбільша частка громадян (26,8%) нині підтримує президентсько-парламентську республіку. Друге і третє місця займають президентська та парламентсько-президентська – 21,4% та 19,8%, відповідно. Відповідний моніторинг громадської думки має здійснюватися постійно, що дозволить не тільки виявляти суспільні настрої для вчасного коригування, але й отримувати інформацію щодо реальних оцінок політичного, зокрема конституційного, процесу.

Водночас, говорячи про громадську думку, не можливо оминути питання її використання з метою різноманітних маніпуляцій. На жаль, певні події в історії нашої держави дійсно дискредитували соціологічні опитування. Більше того, сучасні підходи до відносин з громадськістю оперують концептами вже не стільки вивчення громадської думки, скільки категоріями і технологіями її формування. З всім цим можна погодитися, але слід наголосити, що саме обрання нашою країною демократичного шляху свого розвитку вимагає дотримання певних процедур, серед яких і громадське обговорення. Таким чином, громадськість має вибір серед

декількох альтернатив, переваги і недоліки яких можуть бути представлені методами зв'язків з громадськістю, але саме населення має право у кінцевому рахунку взяти участь в затвердженні Основного закону держави.

Отже представлений аналіз підходів суспільства, експертів і політиків до конституційного процесу дозволяє зробити висновок про його високу політизацію і певну замкнутість. Політичні дебати щодо конституційних змін стають надбаннями громадськості завдяки ЗМІ, які лише допомагають політизувати це питання і демонструють поляризацію експертного середовища, що сформовано навколо різних політичних сил. В свою чергу, науковці та громадські експерти пропонують власні варіанти конституційних змін, які здебільшого залишаються надбанням лише цих груп. А думка населення України, яке все більше заплутується, і не лише у конституційних питаннях, періодично використовується то для підтримки президентської, то прем'єрської, то парламентської моделей політичних режимів. З метою усунення кон'юнктурних моментів слід все ж таки дочекатися проведення президентських виборів, після чого зайнятися серйозним підготовчим процесом змін до Конституції. Подальші процедури конституційних змін можуть бути різними (використовуючи закордонний чи власний український досвід), але ключові аспекти мають ґрунтуватися на еволюційному та природному порядку, а також пошуку балансу між гілками влади та їхніми інституційними повноваженнями. Розробку Конституції необхідно довірити науковому (експертному) товариству, погодження та пошук остаточної компромісної версії – політикам, а затвердження – суспільству. Саме така модель слугуватиме прийняттю оптимального та суспільно легітимізованого Основного закону.

1. Томенко М. Концептуалізація ризиків сучасного конституційного процесу в Україні // Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф.Кураса НАН України. – К., 2008. – Вип. 42. – С. 30–40. 2. Громадська асамблея України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://gau.org.ua>, вільний. – Заголовок з екрану. 3. Експертна підтримка конституційного процесу в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/>, вільний. – Заголовок з екрану. – Мова: укр. 4. Громадяни про Конституцію України (квітень 2009 року) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://polityka.in.ua/info/263.htm>, вільний. – Заголовок з екрану. – Мова: укр.