

Медуна Богдана Любомирівна

аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби Інституту державного управління Національного університету "Львівська політехніка"

ORCID: 0000-0001-7275-8353;
e-mail: bohdanameduna@gmail.com

ПАРТИСИПАТОРНА ДЕМОКРАТІЯ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Досліджено принцип публічності конституційного процесу в Україні, пов'язаного із запровадженням численних реформ і змін до чинного законодавства. Особливу увагу приділено можливостям громадян вплинути на конституційний процес засобами партисипаторної демократії. Викладено підтвердження тези, що внесення змін до Конституції України впливає на результативність конституційної реформи, а дослідження і відпрацювання механізмів впливу на перегляд принципів конституційного процесу є однією з форм забезпечення публічності державотворчих процесів.

Ключові слова: конституційна реформа; конституційний процес; принципи конституційного процесу; правовий механізм; публічність; партисипаторна демократія.

Постановка проблеми. Проблема принципу публічності конституційного процесу – це широке коло питань, від вирішення яких залежить розвиток держави загалом, а саме: результативність та ефективність конституційної реформи у країні, укріплення і подальший розвиток державності та демократизму в Україні, забезпечення принципу стабільності влади в умовах кризи, євроінтеграційні процеси, адаптація національного законодавства до стандартів, цінності та ідей Європейського Союзу тощо. Актуальність дослідження механізмів впливу на конституційний процес є надзвичайно високою, оскільки у вітчизняній науці це питання, переважно, зводиться до змін у правовому полі, нехтуючи можливостями впливу суб'єктів, які не належать до вищого політикуму країни. Відповідно важливим для подальшого розвитку держави є питання напрацювання різноманітних механізмів впливу на конституційний процес, максимальне розширення представництва різних груп населення у конституційному процесі в широкому його тлумаченні. Окресленню таких можливостей партисипаторної демократії в конституційному процесі і присвячено це дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що на сучасному етапі розвитку управлінських процесів увага до питань механізмів конституційного процесу сфокусована, здебільшого, в юридичних дослідженнях. Конституційний процес в Україні загалом розглядали такі правознавці, як: В. Коваль, В. Погорілко, П. Рабінович, О. Скрипнюк, В. Федоренко та інші; підґрунтям наукового пошуку у сфері впровадження змін у конституційному процесі є праці вітчизняних учених Ю. Барабаша, О. Бориславської, В. Колісника, О. Марцеляка, Ю. Шемшученка та інших.

Деякі аспекти принципу публічності, гласності, відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, конституційного процесу зокрема, вивчали такі дослідники з державного управління: В. Авер'янов, І. Верба, М. Джафарова, Н. Калашник, В. Лемак, О. Овчаренко та інші. Серед дослідників принципів

розбудови конституційного процесу на європейському просторі наголосимо на працях таких зарубіжних дослідників: Вінлак Вахіу, Дж. Гріффіт, Г. Бхатарі, Я. Субеді, В. Мьорфі, Ч. Тіллі та інші. Зазначимо, що деякі питання конституційного процесу в ЄС та в національному законодавстві розглядають і в міжнародних організаціях, таких як Європейська комісія з демократії через право (Венеційська комісія), International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance – Інституту демократії та допомоги у проведенні виборів) тощо.

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Наявні дослідження з питань розвитку та впровадження конституційного процесу яскраво демонструють нагальну потребу у наробках щодо механізмів впливу населення та громадського контролю за реалізацією юридичних та управлінських процедур здійснення конституційного процесу. Зазначимо, що на міжнародному рівні досліджень та офіційних експертних висновків/рекомендацій значно більше, ніж на рівні вітчизняного науково-управлінського дискурсу.

Виклад основного матеріалу. Як явище, конституційний процес зазвичай відносять до соціальних явищ, точніше соціально-політичних. Однак в останньому конституційний процес можна розглядати як складову частину ширшого соціально-політичного процесу в країні, як підсистему у складі системи. У цьому дослідженні конституційний процес розглядаємо як неперервний процес, сукупність дій суб'єктів політики (вповноважених суб'єктів органів влади, інституцій громадянського суспільства та суспільства загалом) щодо створення, зміни, тлумачення норм конституції або інших правових норм відповідно до конституції у встановленому порядку. Обґрунтуванню цього терміна ми присвятили наукову статтю [1], тому не зупиняємося детально на визначенні дефініції.

Аналізуючи концепцію конституційного процесу в Україні, варто зважати на те, що для нього, як соціально-політичного явища, немає єдності й у підходах до розуміння механізмів впливу на конституційний процес, окрім юридичної складової цих процесів, тобто законодавчої складової. Оскільки законодавчий процес спрямований на розроблення законодавчих актів, види законодавчого процесу визначаються залежно від типу законодавчого акту. Зокрема, конституційний процес спрямований на розроблення конституції та конституційних законів, на відміну від звичайного та так званого змінного законодавчого процесу, продуктом якого є звичайне право або квазізакон (законодавство делегується). Усі ці типи законодавчих процедур мають свої особливості, що зумовлено особливостями законодавчих актів, до яких вони підлягають розробленню [2, с. 166]. А відповідно і особливостях впливу на механізми реалізації всіх складових цих процесів.

Соціальні зміни останніх років, як внутрішньополітичні, так і зовнішні, поставили нові вимоги до процесів публічного управління по всьому світові. Коли йдеться про зовнішні вимоги, передусім маємо на увазі кризи управління, спричинені пандемією COVAD-19. Основні напрями таких управлінських змін на міжнародному та національному рівнях розглянуто в низці робіт [3]. Для розроблення та реалізації механізмів конституційного процесу важливим є зазначена чітка тенденція до посилення соціального запиту у процесі прийнятті управлінських рішень, а відповідно і механізмів партисипаторної демократії.

У наших працях вже зазначали, що публічність конституційного процесу має кілька аспектів. По-перше, публічність – це вимога забезпечити обізнаність громадськості про заплановані реформи, хід їх реалізації на різних етапах, вільний доступ до інформації про зміст реформи, оцінювання конституційних нововведень, прогнози внутрішнього та міжнародного експертного середовища. Адже така інформація в принципі не може бути державною таємницею [4, с. 215].

Демократичний розвиток України, європейська інтеграція супроводжуються конституційними змінами, формування конституційно-правової основи для відповідності європейських цінностей та стандартів та формування правової, соціальної та демократичної держави. Навіть у разі відсутності процесів щодо змін безпосередньо у тексті конституції, періодично виникають питання щодо тлумачення вже наявних норм. Так, у висновку Венеціанської комісії щодо конституційної ситуації в Україні (2010 р.) наголошено, що легітимності конституційної реформи можна досягнути тільки тоді, коли конституційні зміни будуть внесені після широкої, відкритої та вільної суспільної дискусії за участю опозиції та громадянського суспільства [5]. Норму такого характеру та необхідність при винесенні рішення зважати на соціальний запит та соціальну значущість питання містить терміновий висновок Венеційської комісії 2020 року, зважаючи на кризу, спричинену рішенням Конституційного Суду України [5].

Отже, можемо констатувати, що публічність є одним з чинників, який визначає роль конституційного процесу як засобу забезпечення суспільних інтересів (інтересів держави, народу, нації, безпосередньо корелює із забезпеченням суверенітету в державі тощо). Публічність конституційної реформи та конституційного процесу означає розуміння, усвідомлення суспільством цілей та наслідків реформ, можливість участі різних груп суспільства, громадських організацій, політичних партій тощо у процесі реформування конституції на її різних етапах. Забезпечення та реалізація принципу публічності є важливим чинником для відновлення довіри суспільства до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Нині в Україні існує потреба в істотних змінах з урахуванням глобальних загроз і міжнародних тенденцій, необхідність здійснення численних реформ відповідно до міжнародних законодавчих стандартів, зокрема спрямованих на забезпечення публічності конституційного процесу. Отже, зростає потреба у дослідженні принципу публічності конституційного процесу.

У процесі суспільного розвитку так склалося, що серед органів влади загальнодержавного рівня у світі найбільш відкритими для громадськості є парламенти – вищий законодавчий орган. Народне представництво можна визначити як виборне представництво у здійсненні влади, за умов якого політичним поручителем є народ як сукупність виборців або як сукупність усіх громадян, а політичним повіреним – кожен із депутатів парламенту [7, с. 46]. У статті 5 Конституції України зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [8]. Відповідно і вплив широких верств населення на конституційний процес може бути безпосереднім та опосередкованим.

Сучасні соціально-політичні процеси в Україні, конституційний процес як складова частина цих процесів, відзначаються політичним протистоянням проросійських та проєвропейських сил. Проте після агресії з боку Росії, україн-

ці ще більше прагнуть стати повноцінним членом Європейського Союзу. Новий формат відносин України з Європейським союзом потребує перегляду правової бази та слугує стратегічним орієнтиром реформ в Україні. Конституційна реформа повинна закріпити пріоритет прав людини, верховенство закону, збільшити ефективність влади, має бути спрямована на досягнення європейської якості життя громадян України, подолання бідності, розвитку економіки, зниження безробіття та створення нових робочих місць, здобуття енергонезалежності, боротьбу з корупцією та відновлення правосуддя тощо [9].

Відповідно до європейських підходів, розробники конституції в будь-якій країні прагнуть забезпечити результати конституційних процесів як законі та загальноприйняті суспільством. Результати розбудови конституційного процесу є законними, коли вони загальновизнані суспільством та відстоюють національні інтереси. І все ж таки конституційне будівництво – це довготривалий та історичний політичний процес, який може бути дуже спірним, зокрема з огляду на досвід серйозних конфліктів і тривалих, вкорінених соціальних розбіжностей. Легітимність його результатів з точки зору процесу та істотних варіантів може істотно залежати від рішення, які приймають розробники конституції на початкових етапах її створення. Створення конституції є суверенним процесом, практика якого відрізняється для регіонів і країн. Цей процес висвітлює основні проблеми, з якими зіткнулися конституції в контексті різних поглядів її розробників та в суспільстві. Результати конституційних процесів можуть бути покращені за допомогою проектування залучення всіх сторін (враховуючи населення) до процесів створення/редагування конституції [10, с. 11-16].

Європейські експерти зазначають, що Конституційне будівництво – це політичний процес, уразливий до обставин, в яких він відбувається. Тоді як розробники/реформатори конституції намагаються розробити процеси та істотні результати, забезпечити їх легітимність, закріпити в конституції механізми вирішення наявних та довгострокових проблем, майбутнє залишається невизначеним. Успіх конституційного процесу може залежати від інших факторів, крім досконалості тексту самої конституції.

Однак розробники/реформатори конституції можуть впливати на те, як розроблено сам конституційний процес і, зокрема, його "інклюзивність" та зменшення політичної монополізації декількох осіб чи політичних груп на формування та подальший розвиток конституційного процесу.

Правильний початок може дати серйозний поштовх до успішного завершення створення конституції, що веде до реалізації конституції, яка функціонує як це було призначено під час її створення чи зміни. Створюючи конституцію, реформатори-практиканти повинні передбачити низку викликів, які можуть приймати різні форми. Ці проблеми будуть залежати від контексту, вкоріненого в історії держави або в безпосередніх обставинах, які спонукали до процесу розбудови конституції, а інші з'являться в міру розвитку конституційного процесу.

Суб'єкти конституційного процесу мають визначити загальні та особливі проблеми та спланувати їх подолання зі самого початку. Процеси конституційного будівництва, що формують конституційний процес загалом, під час проектування документа мають мати представництво усіх легітимних груп, суб'єктів та зацікавлених сторін заради демократичного залучення. Швидше за

все, це допоможе здійснити інституційний вибір, який посилить конституційний процес на додаток до демократизації [10, с. 63-67; 11].

Зазначимо, що експерти міжнародних організацій з підтримки демократії [12] та науковці рекомендують вводити та активно підтримувати під час розбудови конституційного процесу всіх учасників, як передбачених у законодавстві, так і зацікавлені сторони. Залученність (інклюдія) різних суб'єктів, застосування механізмів партисипаторної демократії є інструментом, що закладає у норми конституції реалістичність її виконання у майбутньому. Саме цей підхід має гарантувати не тільки легітимність процедур у межах конституційного процесу, але й підтримку норм конституції суспільством, а отже – її дієвість.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Дослідивши підходи та можливості представництва широкого кола учасників (окрім прямо визначених законодавчо) у конституційному процесі можна зробити висновки, що таке залучення є підкріпленою практикою тенденцією, відповідно до рекомендацій експертів цієї галузі і рекомендації щодо розбудови та реалізації конституційного процесу. Таке залучення гарантує легітимність процедур у межах конституційного процесу, підтримку норм конституції суспільством, а отже – її реальне виконання, публічність, запобігає можливості соціальних конфліктів у майбутньому. Відповідно до чинного законодавства України існують потенційні можливості розроблення і впровадження механізмів партисипаторної демократії до конституційного процесу (за безпосередньої участі – референдум, петиції, оціночне голосування тощо та представництва через інституції громадянського суспільства та інше). До перспективних напрямів наукових розробок у цьому ракурсі можемо віднести дослідження досвіду інших країн щодо впровадження механізмів партисипаторної демократії до конституційного процесу, визначення можливостей впровадження таких механізмів, відпрацювання власних, дієвих для України, алгоритмів дій у межах механізмів партисипаторної демократії.

Список використаної літератури

1. Медуна Б.Л. Правовий механізм державного регулювання та забезпечення публічності конституційного процесу в Україні // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(27) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. URL : <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239229>. (дата звернення: 09.09.2021).
2. Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму: монографія / [Шемшученко Ю.С., Батанов О.В., Крусян А.Р. та ін.] ; наук. ред. Ю.С. Шемшученко, відп. ред. Н.М. Пархоменко. Київ : Юридична думка, 2014. 262 с.
3. Kalashnyk, N., Krasivskyy, O. (2020). Interaction in Society – New Approaches to State and International Administration in the Post-COVID-19 Period. *Postmodern Openings*, Issue 11(1Supl2), pp. 49-58. URL : <https://doi.org/10.18662/po/11.1sup2/139>. (дата звернення: 09.09.2021).
4. Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму...
5. Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17-18 December 2010). URL :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e). (дата звернення: 18.09.2021).

6. Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Legislative Situation regarding anti-corruption mechanisms, following Decision № 13-R/2020 of the Constitutional Court of Ukraine // Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court. URL : <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=1012&year=all>. (дата звернення: 09.09.2021).

7. Шаповал В., Шаповал Т. Про сутнісні характеристики народного представництва // Вісник центральної виборчої комісії. 2011. №2. С. 45–47.

8. Конституція України. К. : Парлам. вид-во, 2014. 103 с. URL : <https://www.zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 10.10.2021).

9. Звіти щодо виконання Угоди Україна – ЄС / КМУ. URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/document/225884730/monitor_2005.doc. (дата звернення: 19.10.2021).

10. A Practical Guide to Constitution Building: An Introduction. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2011. Strömsborg. 76 p.

11. Murphy, W., Constitutional Democracy (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 2007), part 1 (on creating a constitutional democracy). URL : <https://www.amazon.com/Constitutional-Democracy-Creating-Maintaining-Political/dp/0801891078>. (дата звернення: 09.09.2021).

12. International IDEA. Constitution-Building. URL : <https://www.idea.int/news-media/news/role-constitutional-media-commissions>. (дата звернення: 09.09.2021).

Статтю подано: 29.10.2021

Статтю схвалено: 16.12.2021

Meduna Bohdana Liubomyrivna

Applicant for the educational program Doctor of Philosophy, Department of Public Administration and Public Service, Institute of Public Administration, Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0001-7275-8353;
e-mail: bohdanameduna@gmail.com

PARTICIPATORY DEMOCRACY AS A FACTOR IN PROVIDING PUBLICITY OF THE CONSTITUTIONAL PROCESS

Problem setting. Important for the further development of the state is the development of various mechanisms of influence on the constitutional process, the maximum expansion of the representation of different groups in the constitutional process in its broad interpretation. This research is devoted to outlining such possibilities of participatory democracy in the constitutional process.

Recent research and publications analysis. Analysis of recent research and publications shows that at the present stage of development of management processes, attention to the mechanisms of the constitutional process is focused, mostly in legal research. The constitutional process in Ukraine as a whole was considered by such jurists as: V. Koval, V. Pohorilko, P. Rabinovych, O. Skrypniuk, V. Fedorenko and others. Certain aspects of the principle of publicity, transparency, openness and transparency of the activities of public authorities, the constitutional process, in particular, were researched by the following researchers from public administration:

V. Averianov, I. Verba, M. Dzhaferova, N. Kalashnyk, V. Lemak, O. Ovcharenko and others. Among researchers of the principles of building the constitutional process in Europe, we emphasize the works of the following foreign researchers: Vinlak Vakhiu, Ge. Hriffit, G. Bkhatari, Ya. Subedi, V. Morfi, Ch. Tilli and others. It should be noted that expert issues of international organizations such as the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), International IDEA, Institute for Democracy and Electoral Assistance, etc. are devoted to certain issues of the constitutional process in the EU and national legislation.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Isolation of previously unresolved parts of the overall problem. Existing research on the development and implementation of the constitutional process clearly demonstrates the urgent need for knowledge on the mechanisms of influence of the population and public control over the implementation of existing legal and administrative procedures for the implementation of the constitutional process.

Paper main body. Analyzing the concept of the constitutional process in Ukraine, it should be borne in mind that for him, as a socio-political phenomenon, there is no unity in approaches to understanding the mechanisms of influencing the constitutional process, except for the legal component of these processes, i.e. legislative component. In order to develop and implement the mechanisms of the constitutional process, this clear tendency to strengthen the social demand in the process of making managerial decisions and, accordingly, the mechanisms of participatory democracy is important.

The subjects of the constitutional process must identify general and specific problems and plan to overcome it from the very beginning. The constitutional building processes that make up the constitutional process as a whole must be represented by all legitimate groups, actors and stakeholders in the drafting of the document for the sake of democratic involvement. Most likely, it will help to make institutional choices that will strengthen the constitutional process in addition to democratization.

The article is devoted to the research of the principle of publicity of the constitutional process in Ukraine related to the introduction of numerous reforms and changes in current legislation. Particular attention is paid to the ability of citizens to influence the constitutional process by means of participatory democracy. Confirmation of the thesis that amendments to the Constitution of Ukraine affect the effectiveness of constitutional reform, and research and development of mechanisms to influence the revision of the principles of the constitutional process is one form of ensuring publicity of state-building processes.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Involving a wide range of participants in the constitutional process is a well-established trend. Such involvement guarantees the legitimacy of procedures within the constitutional process, the support of the norms of the constitution by society, so its actual implementation, publicity, prevents the possibility of social conflicts in the future. In Ukraine, there are potential opportunities to develop and implement mechanisms of participatory democracy in the constitutional process. Among the promising areas of research in this area are researches of other countries' experience in implementing mechanisms of participatory democracy in the constitutional process, identifying opportunities to implement such mechanisms, working out their own, effective for Ukraine algorithms of action within the mechanisms of participatory democracy.

Key words: constitutional reform; constitutional process; principles of the constitutional process; legal mechanism; publicity; participatory democracy.

References

1. Meduna, B. L. (2021). Pravovyi mekhanizm derzhavnoho rehulivannia ta zabezpechennia publichnosti konstytutsiinoho protsesu v Ukraini. *Demokratychnie vriaduvannia*, Issue 1(27). URL : <https://doi.org/10.33990/2070-4038.27.2021.239229>. [In Ukrainian].

2. Shemshuchenko, Yu. S., Batanov, O. V., Krusian, A. R., et. al. (2014). Konstytutsiyni protses v Ukraini ta svitovi dosvid konstytutsionalizmu. Kyiv: Iurydychna dumka, 262 p. [In Ukrainian].
3. Kalashnyk, N., Krasivskyy, O. (2020). Interaction in Society – New Approaches to State and International Administration in the Post-COVID-19 Period. *Postmodern Openings*, Issue 11(1Supl2), pp. 49-58. URL : <https://doi.org/10.18662/po/11.1sup2/139>.
4. Shemshuchenko, Yu. S., Batanov, O. V., Krusian, A. R., et. al. (2014). Konstytutsiyni protses v Ukraini ta svitovi dosvid konstytutsionalizmu...
5. Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17-18 December 2010). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e).
6. Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Legislative Situation regarding anti-corruption mechanisms, following Decision N° 13-R/2020 of the Constitutional Court of Ukraine. Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court. URL : <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=1012&year=all>.
7. Shapoval, V., Shapoval, T. (2011). Pro sutnisni kharakterystyky narodnoho predstavnytstva. *Visnyk tsentralnoi vyborchoi komisii*, Issue 2, pp. 45-47. [In Ukrainian].
8. Konstytutsiia Ukrainy. (2014). Kyiv: Parlam. vyd-vo, 103 p. URL : <https://www.zakon.rada.gov.ua>. [In Ukrainian].
9. Zvity shchodo vykonannia Uhody Ukraina – IeS. URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/document/225884730/monitor_2005.doc. [In Ukrainian].
10. A Practical Guide to Constitution Building: An Introduction. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). (2011). Strömsborg, 76 p.
11. Murphy, W. (2007). Constitutional Democracy (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press), part 1 (on creating a constitutional democracy). URL : <https://www.amazon.com/Constitutional-Democracy-Creating-Maintaining-Political/dp/0801891078>.
12. International IDEA. constitution-building. URL :: <https://www.idea.int/news-media/news/role-constitutional-media-commissions>.

Paper submitted: 29.10.2021

Paper accepted: 16.12.2021

Цитування: Медуна Б. Л. Партиципаторна демократія як чинник забезпечення публічності конституційного процесу // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3/4 (68/69) : у 2 ч. Ч.1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : НЛТУ України, 2021. С. 57–64. (DOI: <https://doi.org/10.36930/506801>).

Citation: Meduna, B. L. (2021). Participatory democracy as a factor in providing publicity of the constitutional process. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3/4(68/69), pp. 57–64. (DOI: <https://doi.org/10.36930/506801>).