

Р. М. МАКСАКОВА

Руслана Миколаївна Максакова, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Класичного приватного університету (м. Запоріжжя)

ОСНОВНІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ УСТАНОВЧОЇ ВЛАДИ: УКРАЇНА ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Дослідження форм і способів реалізації установчої влади є актуальним напрямом правових досліджень як у сфері загальних питань теорії держави та права, порівняльного правознавства, так і в галузі конституційного, міжнародного права. Воно представляє особливий інтерес для політиків і громадськості у зв'язку з активізацією нової хвилі конституційного процесу в Україні, а як наукова категорія – постійно привертає увагу державознавців. Так, питання реалізації тієї або іншої форми установчої влади знайшли відображення в дослідженнях українських правознавців О. Г. Мурашина, В. Ф. Погорілка, М. І. Ставніччук, М. О. Теплюка, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, О. І. Ющика, а також представників зарубіжної наукової думки: П. О. Астафічева, М. В. Єленіна, О. Є. Кутафіна, В. М. Сирих, О. Є. Шишкіної та ін.. Відзначаючи беззаперечну цінність існуючих наукових розробок щодо реалізації установчої влади, слід наголосити на тому, що це питання не вичерпує своєї актуальності й потребує проведення нових досліджень. Бо конституювання нового суспільного ладу, яке час від часу відбувається як в Україні, так і в зарубіжних державах, має наслідком впровадження нових форм реалізації, або наповнює існуючі форми новим змістом.

Пропонована нами наукова стаття має на меті, на підставі вивчення зарубіжного досвіду щодо особливостей конституювання різноманітних форм реалізації установчої влади, а також наукових розробок щодо реалізації установчої влади, визначити основні форми реалізації установчої влади.

Перш ніж переходити до дослідження питання реалізації, слід визначитись з категорією «установча влада». Така необхідність викликана відсутністю єдиного підходу до розуміння зазначеної категорії правової науки. Як правило, під установчою владою розуміють право народу на прийняття або зміну конституції. На наш погляд, зміст установчої влади треба розуміти як спосіб впливу на поведінку людей, через запровадження, установлення, узаконення чи утвердження певного суспільного стану речей, правового порядку в суспільстві. При цьому вказаний спосіб змінюється не лише в залежності від суспільних умов, а й залежно від того, про який вид установчої влади йдеться – революційну, реформаційну чи функціональну установчу владу¹. Так, революційне запровадження, установлення, утвердження й узаконення нової фактичної та юридичної конституції істотно відрізняється від реформаційного, а ще більше від функціонального конституювання нового суспільного стану найперше за характером суб'єктів установчої влади і тих форм, в яких вони організують її зміст і реалізують установчу владу.

Так, найбільш типовим суб'єктом революційної і, в багатьох випадках, реформаційної установчої влади виступає народ. Аналіз законодавства України і зарубіжних держав свідчить про те, що влада народу здійснюється або безпосередньо самим народом, або його представниками, як пряме народовладдя (пряма демократія) і представницька влада (представницька демократія). Відповідно, й установча влада, в залежності від способу реалізації поділяється на пряму та представницьку (похідну).

Наслідком реалізації прямої влади народу, зазначає О. В. Скрипнюк, є стирання відмінності між тими, хто править, і тими, ким правлять, оскільки за теорією прямої демократії суб'єкт та об'єкт управління збігаються – це народ. Отож, таке правління народу має бути правлінням всього народу, яке реалізується через безпосереднє вираження його волі стосовно всіх питань суспільно-політичного життя, така воля має виражатись здебільшого за двобальною системою оцінки: «так – ні», «погоджуюсь – не погоджуюсь», «схвалюю – не схвалюю». У результаті майже весь процес такого державного управління здійснюється шляхом проведення постійних плебісцитів та референдумів, а влада народу, що здійснюється в такий спосіб, на думку деяких дослідників, може зазнавати негативний вплив з боку ЗМІ та інших сучасних засобів впливу і, як результат, спростує тезу про можливість втілення ідеалу прямого правління народу².

Представницька влада народу, з точки зору швейцарського правознавця Йогана Каспара Блунчлі, полягає в тому, що «влада належить більшості (народу), але її застосування є правом меншості»³.

За Конституцією України представницьку владу здійснює від імені народу Верховна Рада України. Сьогодні, в час тривалої парламентської кризи, доречно буде нагадати позицію Ж.-Ж. Руссо, яку він виклав у трактаті «Про суспільний договір» щодо можливих проблем реалізації теорії представницької демократії. На його думку, вже сама спроба перенести відповідальність за прийняття державних рішень на депутатів чи представників є першим кроком до занепаду держави, бо неодмінною ознакою здорової держави є такий стан, коли кожен громадянин охоче бере участь у політичному житті й при цьому суспільні турботи ставляться ним значно вище за особисті⁴.

У здійсненні обох видів влади народу (прямої та представницької) в історії встановилися різні форми реалізації установчої влади.

Пряма установча влада здійснюється через конституційний процес, через вибори, референдуми, інші форми безпосередньої демократії.

Представницька установча влада народу реалізується через здійснення установчих повноважень органами народом чи населенням певної території органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Українські науковці виділяють три основні форми реалізації установчої влади: 1) через участь громадян у президентських, парламентських та місцевих виборах; 2) через участь громадян у референдумах (шляхом затвердження на всеукраїнському референдумі законів про внесення змін до Конституції України, а також шляхом прийняття (затвердження) інших законів та рішень на всеукраїнському і місцевих референдумах; 3) через діяльність парламенту, глави держави, Верховної Ради АРК та місцевих рад, у реалізації ними закріплених Конституцією установчих повноважень⁵. Серед основних форм реалізації установчої влади в дослідженнях українських правознавців актуальності набула поки що законодавчо не визначена, але розповсюджена в зарубіжній практиці така форма реалізації, як участь народу в конституційному процесі, що здійснюється ним через участь у діяльності Установчих зборів⁶.

М. В. Савчин, досліджуючи феномен установчої влади, дійшов висновку, що певна модель прийняття або ревізії конституції, що склалися емпірично, є способами реалізації установчої влади⁷. За цим критерієм він виділяє сім способів реалізації установчої влади:

1. Плебісцитарна модель з елементами авторитаризму (базується на французькій моделі прийняття конституції, що полягає у частому прояві дисконтинуїтету).

2. Парламентська модель із елементами плебісцитарної легітимації (базується на нідерландській моделі прийняття конституції, що здійснюється парламентом у два етапи. За цією моделлю відбувся перегляд Конституції Королівства Нідерландів у 1983 р.).

3. Модель конституційної асамблеї (базується на практиці прийняття або ревізії конституції конституційною асамблеєю або установчими зборами). Така ідея була реалізована на основі положень теорії Е. Ж. Сьейеса шляхом ухвалення Конституції Франції 1791 р. Установчими зборами.

4. Модель консоціативної демократичної легітимації (базується на досвіді прийняття Конституції Іспанії 1978 р., яка була результатом компромісу між різними соціальними, політичними, владними інститутами. Компроміс іспанської моделі полягав у поступовій еволюції конституційної моделі державного устрою від унітаризму та регіоналізму, що передбачав надання широких самоврядних прав автономіям, які були створені на договірній основі провінціями).

5. Парламентська модель із елементами субсидіарної консоціативної легітимації (базується на німецькій моделі внесення змін до Основного закону).

6. Парламентська модель з елементами попереднього конституційного контролю (в основу цієї моделі покладені процедури внесення змін до конституції Угорщини та Румунії).

7. Парламентська модель перегляду конституції (базується на встановленій згідно з Конституцією Чеської Республіки процедурі прийняття конституційного закону парламентарями).

Ми підтримуємо позицію М. В. Савчина щодо виділення таких способів конституційної нормотворчості, але їх не можна вважати формами реалізації установчої влади. Бо установча влада проявляється також і через інші форми (вибори, референдуми тощо), однією з яких є конституційна нормотворчість. А проводячи вищенаведену класифікацію, розуміння установчої влади зводиться лише до процесу прийняття та зміни конституції. Певно, запропонована М. В. Савчиним позиція щодо виділення 7-ми способів реалізації установчої влади була б більш точною, якщо би автор уточнив, що це способи реалізації однієї з форм установчої влади – конституційного процесу.

Різні думки з приводу способів реалізації установчої влади висловлюють і представники російської наукової думки. Так, І. А. Кравець вважає, що повноваження установчої влади можуть здійснюватися Конституційними Зборами або на референдумі⁸. В. В. Бріксов вважає, що установча влада реалізується безпосередньо через загальноросійський референдум або через представницькі форми (Конституційні Збори, Федеральні Збори та законодавчі (представницькі) органи державної влади суб'єктів Російської Федерації⁹).

З позиції інших російських державознавців слід виділяти три форми здійснення установчої влади. Зокрема, М. В. Єленін до форм здійснення установчої влади відносить: 1) створення або скликання спеціальних представницьких органів, що визначаються загальним поняттям «установчі збори»; 2) процедуру конституційної нормотворчості; 3) конституційно-правові основи діяльності установчої влади¹⁰. При цьому він звертає увагу на те, що правові норми, встановлені установчою владою, як нормативна основа діяльності законодавчої влади, саму установчу владу не обмежують.

На думку С. А. Авакьяна, влада народу здійснюється також у трьох основних формах, зміст яких дещо відрізняється від попередньої позиції, бо застосовано інший критерій згрупування цих форм. Вчений відносить до форм здійснення влади народу такі: 1) державну владу; 2) суспільну владу; 3) змішану суспільно-державну форму у вигляді місцевого самоврядування.

Реалізація влади народом за класифікацією С. А. Авакьяна передбачає таке:

1. Державна влада, зміст якої полягає в прийнятті актів (здійсненні дій), що мають державно-обов'язкову силу, забезпечується авторитетом, організаційними заходами, а в разі необхідності – примусом з боку держави. Вищим втіленням безпосереднього (прямого) здійснення державної влади народом в Україні є

референдум та вибори, а органи державної влади, що здійснюють владу народу поділяються на три види – органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

2. Влада народу в формі суспільної влади (як об'єднання окремих груп громадян у політичні партії, інші суспільні організації, релігійні общини, сім'ї, трудові колективи) реалізується через проведення спільних акцій (митинги, збори, демонстрації та ін.).

3. Влада народу через місцеве самоврядування (форму народовладдя, що забезпечує населенню можливість самостійно й під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення, тобто управляти своїм життям та справами на відповідній території) реалізується на зібраннях громадян за місцем їх проживання, або на місцевих референдумах, а також через діяльність представницьких органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

З охарактеризованою позицією С. А. Авакьяна щодо визначення місцевого самоврядування як форми народовладдя деякі українські науковці не погоджуються. Так, А. Крусян зазначає, що місцеве самоврядування має особливого суб'єкта (територіальну громаду), а отже не є формою народовладдя¹¹. На думку М. В. Цвіка, влада народу при її здійсненні органами місцевого самоврядування має складовий характер. Всенародна влада виступає тут як сумарна влада, котра складається з суми влад, здійснюваних територіальними громадами¹².

Явище безпосередньої участі народу в процесі розробки, внесення змін або прийняття конституції не є чимось новим. Реалізація установчої влади через прийняття конституції є досить поширеною практикою в зарубіжних країнах. Здійснюється така форма реалізації, як правило, через діяльність установчих зборів, які здебільшого є повністю виборним, однопалатним, тимчасовим та таким, що має цільове призначення органом. Установчі збори обираються громадянами країни та після виконання свого завдання (прийняття конституції), як правило, припиняють свою діяльність. Так були прийняті конституції Бельгії від 7 лютого 1831 р. (яка була підготовлена й прийнята Національним конгресом – установчими зборами, статус яких не отримав конституційного закріплення); Конституція Італії від 22 грудня 1947 р. (Конституція була розроблена Установчими зборами, які були обрані на референдумі 2 червня 1946 р.), Конституція Португалії від 2 квітня 1976 р. (у квітні 1975 р. Установчі збори були обрані, підготували Конституцію і 2 квітня 1976 р. її прийняли)¹³, Конституція Болгарії від 12 липня 1991 р. (була прийнята VII Великими народними зборами, що скликаються спеціально для прийняття Конституції держави)¹⁴.

У деяких зарубіжних країнах реалізація установчої влади через прийняття конституції держави має дещо ускладнену процедуру. Ця процедура полягає в обмеженні суверенітету установчих зборів: вони або лише розробляють, але не приймають конституцію, або приймають її та не як остання інстанція. Питання щодо остаточного прийняття (затвердження) конституції вирішує в такій ситуації або інший орган, або виборці на референдумі. Так, наприклад, виборці Франції в 1946 р. не підтримали конституцію, що була прийнята Установчими зборами¹⁵. Чинна Конституція Франції була прийнята на референдумі 28 вересня 1958 р.. Розробкою проекту Конституції займався уряд за делегованими від парламенту країни на то повноваженнями і після того, як проект Конституції був обговорений і схвалений у Консультативному комітеті й Раді міністрів – винесений для затвердження на референдум¹⁶.

Для деяких держав є характерним делегування функцій органу установчої влади не спеціально створеним для цього органам, а парламенту країни. Так, наприклад за конституційним законодавством Польщі законодавчу владу в країні здійснюють Сейм і Сенат, які працюють самостійно, окремо один від одного, але в разі необхідності прийняття конституції держави об'єднуються для спільного проведення засідання і в такому разі мають назву «Національні збори». Так, наприклад, Національні збори 2 квітня 1997 р. прийняли чинну Конституцію Польщі, яка була затверджена рішенням загальнодержавного референдуму 25 травня 1997 р.¹⁷.

Досить специфічно реалізована установча влада в Німеччині. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина був створений у 1949 р.. Його основні засади у вигляді «франкфуртських документів» були розроблені в червні 1948 р. на конференції представників окупаційної влади з прем'єр-міністрами земель у Франкфурті-на-Майні. На цій же конференції був створений комітет із 22 німецьких фахівців у галузі конституційного права, який відповідно до «франкфуртських документів» підготував проект конституції. Для остаточної редакції і ухвалення проекту конституції була сформована парламентська рада із 65 представників земель. Робота парламентської ради до самого прийняття конституції проходила під контролем і тиском влади країн Заходу. Після прийняття Основного закону парламентською радою, його ухвалення окупаційними владами і ратифікацією ландтагами земель 23 травня 1949 року відбулася процедура його підписання.»¹⁸

Слід звернути увагу на те, що, незважаючи на частково октройований характер Основного закону ФРН та відстороненість народу від участі в розробці та прийнятті конституції держави, Федеративна Республіка Німеччина є високорозвинутою європейською країною. Отож, ступінь розвитку країни та реалізації народовладдя не завжди слід пов'язувати з відстороненістю народу від процесу розробки та прийняття конституції.

Особливістю реалізації установчої влади в ряді країн є можливість громадян брати участь у місцевих виборах на території країни «не свого громадянства». Наприклад, Конституція Франції 1958 р. в останній редакції достатньо мірою пристосована до умов міжнародної інтеграції, що безупинно розвивається в Європі. Так, ст. 88 Конституції, базуючись на принципі взаємності, надає виборче право громадянам інших держав Європейського Союзу на виборах до своїх муніципальних органів¹⁹.

Специфічною рисою деяких конституцій є визнання народної законодавчої ініціативи. Цей інститут безпосередньої демократії закріплений у положеннях Конституції Італії²⁰, Іспанії²¹. У ряді європейських країн інститут народної законодавчої ініціативи конституціями держав не передбачений, наприклад, у Болгарії²². Україна також за конституцією поки що не передбачає існування інституту народної законодавчої ініціативи, але пропозиції щодо його впровадження вже мають місце в конституційній практиці, зокрема він знайшов підтримку в ст. ст. 79, 81 Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» внесеного на всенародне обговорення Указом Президента України від 25.08.2009 № 671/2009.

Питання щодо вивчення досвіду зарубіжних країн та конституційної практики щодо конституювання та застосування різноманітних форм реалізації установчої влади є, як ніколи, доречним для розвитку молодих демократичних держав, або проведенні конституційних реформ на території вже т.зв. «зрілих» держав. Але використання цього досвіду з метою реформування або впровадження нових форм реалізації установчої влади, в тому числі й для України, слід обмежити раціональними рамками.

Підсумовуючи запропоновані позиції щодо різних форм реалізації установчої влади можливо вірним було б запропонувати їх поділ на такі основні групи: 1) через участь у загальнонаціональних і місцевих виборах; 2) через участь у загальнонаціональних та місцевих референдумах; 3) через реалізацію органами влади, сформованими в результаті проведення загальнонаціональних та місцевих виборів установчих повноважень; 4) через участь в зборах, мітингах, походах, демонстраціях та в інших формах народовладдя; 5) через участь в конституційному процесі, зокрема в діяльності Установчих зборів або Конституційної асамблеї.

Зважаючи на актуальність і важливість для конституційної теорії і практики державотворення питання реалізації установчої влади, слід зазначити, що воно не вичерпується цим або іншими дослідженнями щодо реалізації окремих форм установчої влади в державі. Бо, як ми вже зазначали, конституювання нового суспільного ладу доповнює, або змінює існуючі в країні форми та способи реалізації установчої влади і потребує нових методологічно виважених досліджень досвіду зарубіжних держав з метою удосконалення чинного законодавства країни і розширення існуючих форм реалізації установчої влади, зокрема, для її основного суб'єкту - народу.

¹ Максакова Р. М. Класифікація установчої влади // Вісник Запорізького Національного університету. – № 2. – 2012.

² Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). – К., Логос. – 2006. – С. 126.

³ Там само. – С. 137.

⁴ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. – М., 1998. – С. 280.

⁵ Ющик О. Конституційні проблеми установчої влади в Україні // Юридичний вісник України. – 20–26 жовтня 2007 р. – № 42. – С. 5.

⁶ Ющик О. Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1778/>

⁷ Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: Монографія. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. – С. 311–315.

⁸ Кравець І. А. Формирование российского конституционализма. Проблемы теории и практики. – М., 2001. – С. 75.

⁹ Бриксов В. В. Федеральные конституционные законы как объект судебного контроля // Акад. юрид. журнал. – 2001. – № 3(5). – С. 15.

¹⁰ Еленин Н. В. Учредительное собрание: политико-правовая природа: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. – М., 1998. – С. 41–42.

¹¹ Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии // Юридический вестник. – 1998. – № 1. – С. 86–87.

¹² Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Харків: Право; К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 30.

¹³ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://constitution.net.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=52

¹⁴ Андреева Г. Н. Основы конституционного права Болгарии / Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3 / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1998. – С. 609–611.

¹⁵ Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – С. 86.

¹⁶ Овчаренко А. О. Основы конституционного права Франции / Конституционное право зарубежных стран: Навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 310.

¹⁷ Андреева И. А. Вказана праця. – С. 484, 515.

¹⁸ Ріяка В. О. Основы конституционного права Федеративной Республики Германия / Конституционное право зарубежных стран: Навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 286–287.

¹⁹ Овчаренко А. О. Основы конституционного права Франции / Конституционное право зарубежных стран: Навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 312.

²⁰ Маклаков В. В. Основы конституционного права Италии / Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3 / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1998. – С. 264.

²¹ Там само. – С. 223.

²² Андреева Г. Н. Вказана праця. – С. 657.

Резюме

У статті, на підставі вивчення зарубіжного досвіду щодо особливостей конституювання різноманітних форм реалізації установчої влади, а також на підставі вивчення наукових розробок щодо виділення форм та способів реалізації установчої влади, запропоновано авторську класифікацію основних форм реалізації установчої влади.

Ключові слова: влада народу, держава, державна влада, закон, конституція, конституційний процес, народ, установча влада.

Резюме

В статье, на основании изучения зарубежного опыта особенностей конституирования различных форм реализации учредительной власти, а также на основании изучения научных разработок относительно выделения форм и способов реализации учредительной власти, предложена авторская классификация основных форм реализации учредительной власти.

Ключевые слова: власть народа, государство, государственная власть, закон, конституция, конституционный процесс, народ, учредительная власть.

Summary

The article by studying features of the constitution of international experience of various forms of implementing the constituent authorities, as well as on the basis of study of scientific developments regarding the selection of forms and ways of implementing the constituent power - the author's proposed classification of the main forms of implementing the constituent power.

Keywords: government by the people, the state government, law, constitution, constitutional process, the people, the constituent power.

Отримано 20.06.2012