

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ УСТАНОВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Автором розглядається необхідність реформування інституту установчої влади в Україні як один із можливих шляхів для внесення змін до чинного законодавства задля розбудови демократичної політичної системи. Аналізуються політичні причини та можливі наслідки створення органу установчої влади.

Ключові слова: *установча влада, установчі збори, теорія поділу влад, конституційний процес, демократія, політична система.*

Автор рассматривает необходимость реформирования института учредительной власти в Украине как один из возможных путей для внесения изменений к действующему законодательству ради формирования демократической политической системы. Анализируются политические причины и возможные последствия создания органа учредительной власти.

Ключевые слова: *учредительная власть, учредительное собрание, теория разделения властей, конституционный процесс, демократия, политическая система.*

Author considers necessity of constituent power reform in Ukraine as the way of alteration of legislation in force to form a real democratic political system. It's dealt with political reasons and possible results of formation of constituent power's body.

Key words: *constituent power, constituent assembly, theory of separation of powers, constitutional process, democracy, political system.*

Становлення в державі демократичної політичної системи доволі тісно пов'язане з конституційним процесом, який в Україні є складним. Такий контекст, у свою чергу, має два аспекти: по-перше, процес реформування Конституції проходить і буде проходити в Україні у складній політичній ситуації (багаточисленні політичні кризи, причини яких мають різну природу); по-друге, як і будь-який процес реформування, зміни до Конституції повинні лише сприяти становленню демократичної політичної системи, а не навпаки. Більш того нова Конституція як ніщо інше може стимулювати зміни у структурних елементах політичної системи суспільства – поява нових політичних інститутів, зміна, переформування функцій вже існуючих тощо.

Також останнім часом почалися дискусії щодо можливих способів внесення змін до чинної Конституції чи, навіть, створення нової. Зокрема, серед усіх проектів існує ідея проведення змін до Основного Закону, котра виглядає такою, що здатна найбільше вплинути на особливості функціонування політичної системи. Це ідея прийняття Конституції шляхом скликання Установчих зборів, адже в такому разі в системі розподілу влад, поряд із законодавчою,

судовою та виконавчою, набуде свого інституційного втілення в Установчих зборах ще й установча влада, яка формально існує і нині. Це спонукає до більш детального розгляду даного аспекту.

Метою даної статті є аналіз політичних причин необхідності реформування інституту установчої влади, а також політичні наслідки появи нової гілки влади (мається на увазі її інституціоналізація в конкретному державному органі – Установчі збори) та її вплив на подальше функціонування політичної системи, що нині існує в Україні.

Питання установчої влади отримали певне висвітлення в науковій літературі. Безпосередній вплив на розвиток теорії установчої влади зробили політико-філософські погляди Г. Гроція, Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є і Ж.-Ж. Руссо. Спираючись на вчення вищезгаданих філософів, відомий політичний діяч та мислитель часів Великої Французької революції абат Е.-Ж. С'єсс у своїй роботі «Що таке третій стан?» (1789) [12] дав теоретичне обґрунтування органам установчої влади. Надалі, багатий практичний досвід реалізації країнами Заходу установчої влади призвів до появи ґрунтовних досліджень з даної проблематики. Серед робіт

останніх років варто виокремити наступні праці: «Парадокс конституціоналізму: установча влада та конституційна форма», що вийшла у 2007 р. за редакцією М. Лоугхліна та Н. Волкера [13], а також «Повстання: установча влада і сучасна держава» А. Негрі [11], в якій автор розглядає конфлікт між «установчою владою» (constituent power) та «законною владою» (constituted power) – тобто розглядається конфлікт між легітимною владою народу та легальною владою існуючих гілок влади у демократичному суспільстві. Серед наукових доробків на теренах СНД виокремимо дисертаційні дослідження російських вчених О. Шишкіної [10] та М. Єленіна [3], і хоча й численні, проте у більшій мірі публіцистичні роботи українських авторів, зокрема І. Коліушка та Ю. Кириченко [4]. Також слід відзначити роботу в даному напрямку членів Громадянського Конституційного Комітету [2].

Проте особливість дослідження питання установчої влади полягає в тому, що, зазвичай, воно є предметом наукових пошуків правової науки, особливо конституційного права (більшість з наведених вище робіт саме й торкаються правових питань функціонування установчої влади). Проте, як помітно з вищенаведеного, існують певні аспекти в розгляді даної проблеми, котрі стосуються поля дослідження політичної науки. Так, якщо правова наука розглядала б установчу владу саме в контексті конституційного процесу, політичну науку в більшій мірі зацікавить сам факт створення державного органу нової гілки влади, як наслідок поява нового суб'єкта політичного процесу. Про подібний предметний поділ і зазначає російська дослідниця О. Шишкіна, яка наголошує на тому, що залежно від причин актуалізації проблеми установчої влади в науковій сфері це поняття використовують в різних значеннях. Так, з одного боку, під установчою владою розуміють фактичну владу або авторитет, здатний створити певну конституцію і ввести її в дію при державних переворотках, революціях, відсутності конституції, політичних кризах (ухвалення Конституції США 1789 р., Конституції Франції 1791 р., Конституції РФ 1993 р.). З іншого – на перше місце висувається проблема правової організації процесу ухвалення і перегляду конституції [10, с. 6]. Саме перший аспект і вартий нашої уваги.

На початку вважаємо за необхідне, хоча б тезово, пригадати основи теорії установчої влади. Отже, у демократичній державі публічна державна влада побудована за поділом її на окремі гілки. Класичний варіант у цьому випадку – це поділ на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову влади. Кожна із гілок влади виконує свої функціональні завдання і ні в якому разі не повинна підмінювати іншу гілку влади. Між цими гілками створюється і діє механізм «стримувань і противаг». Але в той же час законодавча, виконавча і судова влади (чи будь-які інші, встановлені законодавцем гілки влади) виступають вторинними, – тобто їх творять уже на другому етапі, вже на базі прийнятої перед тим конституції, за її приписами і положеннями. Первинною ж є влада *установча*, влада народу. Її

сенса полягає, по-перше, у встановленні власної держави (що досягається через реалізацію права народу на самовизначення), а по-друге, як наслідок, у встановленні конструкції самої держави (що, в свою чергу, передбачає прийняття певного установчого акту для держави, яким виступає конституція) [9, с. 491]. Вже на базі цієї прийнятої конституції твориться розподіл державної влади на окремі гілки.

Історія прийняття конституцій зарубіжних країн дає позитивні приклади реалізації установчої влади народу через ухвалення основних законів спеціально уповноваженими представницькими органами установчої влади. Майже всі випадки траплялися у кризових або переломних умовах, коли справа доходила до необхідності заснування або пере-заснування держави і, відповідно, прийняття та легітимації нової конституції. Але в той же час Ю. Таран наголошує на тому, що «практика тих самих європейських держав говорить, що процедура скликання установчих зборів не є настільки вже й поширеною, і залежить скоріше від того, в яких історичних умовах народжувався основний закон» [8]. Така думка змушує звернути увагу на нинішню політичну ситуацію і з'ясувати чи справді нині в Україні склалися такі історичні умови, що процедуру прийняття конституції можна провести лише через скликання установчих зборів.

Аби зрозуміти причини необхідності впровадження інституту установчої влади необхідно відповісти на питання: хто нині в Україні офіційно володіє установчою владою? Так, в Рішенні Конституційного Суду України у справі про набуття чинності Конституцією України від 3 жовтня 1997 р. встановлено: «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина 1 статті 6) та визначено засади організації встановлених влад...» [6, с. 61]. Проте наведена правова позиція Конституційного Суду України нерідко ігнорується з різних причин, зокрема політичних. Її фактично замовчують ті, хто вважає Верховну Раду України своєрідним конституційним деміургом і свідомо або несвідомо здійснює підміну понять. І хоча у більшості європейських країн саме парламент виконує функції установчої влади і питань при цьому не виникає, український контекст полягає в тому, що виконання Верховною Радою установчої функції важко оцінити навіть на задовільно, оскільки, по-перше, український парламент фактично проігнорував вищенаведене рішення Конституційного Суду, не розробивши дієві механізми реалізації народом своєї установчої влади (даний факт можна вважати антинародним, адже вчинений він представницьким органом); по-друге, поправки, що були внесені до Конституції України у 2004 р., зрештою, стали однією з причин подальшої перманентної політичної кризи, адже розподіл повноважень між гілками влади, закріплений новою

редакцією Конституції, сповна не задовольнили основних політичних акторів. Дана криза, яка в більшій або в меншій інтенсивності триває і досі, в цілому, поставила українське суспільство перед проблемою ефективного державобудівництва – неможливість влади ефективно вирішувати соціально-економічні та інші проблеми, що постали перед українським суспільством.

Таким чином, Верховна Рада показує незадовільні результати виконання установчої функції. Тобто нині в Україні склалася невтішна ситуація. Населення нібито і прагне до позитивних змін, але відсутність дієвих механізмів, недостатній рівень політичної освіти та розвитку громадянського суспільства зокрема, не дають змогу самостійно провести зміни. Влада ж в особі парламенту, натомість, хоч і має у себе в руках значно більше важелів, не прагне до ефективної реалізації конституційної реформи. Підсумовувати цей негативний висновок можна словами відомого в Україні конституціоналіста В. Шаповала, який хоча і зазначив, що скликання Установчих зборів «зовні найдемократичніший спосіб ухвалення Конституції» [1, с. 5], проте, зрештою, наголосив, що «сьогодні легального способу для прийняття нової Конституції або нової редакції Конституції поза парламентом не існує. Є єдиний спосіб, передбачений тринадцятим розділом чинної Конституції» [1, с. 5].

З позиції юриста його зауваження доволі слушні, проте з позиції політичної науки мова йде про те, що більш важливим є не стільки легальність (законність), скільки легітимність, тобто, щоб нову Конституцію сприйняла більшість українського населення. Єдине на що необхідно звертати увагу, обговорюючи той спосіб, яким прийматиметься нова Конституція (в даному запропонованому випадку шляхом скликання Установчих зборів), щоб під час цього процесу і в положеннях самої нової Конституції: по-перше, не піддавався сумніву подальший розвиток України як незалежної держави; по-друге, щоб не зазнавали обмежень загально визнані світовою громадськістю права та свободи людини та громадянина. Усе інше має опосередковане значення. Згадаймо хоча б, як приклад, події навколо третього туру президентських виборів у 2004 р. Чимало зусиль для початку було докладено саме для легітимізації даного кроку (було зроблено все аби показати, що цей крок підтримує значна частина громадян), і лише потім була його легалізація у формі рішення Верховного Суду України.

Отже, говорити про те, що прийняття конституції в Україні шляхом скликання установчих зборів неможливе, не варто. Доцільніше поглянути на те, які можливі наслідки появи нового державного органу – Установчі збори. Чи позитивно він вплине на подальший розвиток демократичної політичної системи. Вважаємо, що розглянути цей аспект можна наступним чином. Як відомо, будь-яка політична система у своєму розвитку прагне до максимальної стійкості та стабільності на фоні внутрішніх та зовнішніх впливів. У свою чергу, основним структурним елементом політичної системи є

державна, її стійкість і стабільність визначається наявністю основних ознак, якими вона повинна володіти аби мати змогу називатися державою. Чим сильніше утверджені ознаки держави, тим міцніша політична система в цілому. Отож, необхідно звернути уваги на даний аспект – чи допоможе реформування інституту установчої влади укріпити ознаки української демократичної держави.

Так однією з найголовніших ознак держави є наявність апарату влади і управління. Вагомою характеристикою влади є її легітимність, у свою чергу важливим компонентом легітимності є «добровільна згода від населення на панування через упевненість у компетентності чи авторитеті представників влади чи самої системи влади в цілому» [7, с. 20]. Натомість довготривалий конфлікт між гілками влади в Україні призвів до того, що заяві, дії та вчинки представників різних гілок влади стосовно одних і тих самих подій або явищ можуть кардинально різнитися. Це зрештою і призводить до втрати у населення згаданої впевненості в компетентності та авторитеті представників влади. Натомість із запровадженням інституту установчої влади, представники влади не зможуть суттєво відходити від того політичного курсу держави, що був встановлений Установчими Зборами, в протилежному випадку такий політичний актор може відчутти на собі невдоволення громадськості, або ж, що більш вірогідно, дасть підручтя своїм політичним опонентам для реалізації планів усунення даного актора з політичної сцени. Також виключно Установчими Зборами регулюватимуться повноваження та основні напрямки взаємодії гілок влади. Така ситуація фактично позбавляє нинішніх суб'єктів влади предмета спору – боротьба за розподіл повноважень між гілками влади. Адаже за умов існування органу, який володіє установчою функцією, усі суперечки навколо повноважень будуть фікцією, адже в реальності вони не матимуть можливостей змінити стан речей, окрім як знову апелювати до Установчих Зборів. Можливо, за такої ситуації представники влади, нарешті, звернуть увагу на більш нагальні проблеми українського суспільства, зокрема на проблеми соціально-економічного життя та їхні нові протистояння точитимуться саме у цьому полі. Тобто, якщо політичних конфліктів як таких важко уникнути, то, можливо, варто перенаправити їх в інше русло, як бачимо, цьому може сприяти інституціоналізація установчої влади.

Іншою вагомою ознакою держави є наявність населення, що має правовий зв'язок з державою (інститут громадянства). Для демократичної держави, яку, власне, ми прагнемо будувати, це значить, що громадяни є не лише об'єктами владного впливу, а й повноцінні суб'єкти політичного життя власної держави, більш того вони самі повинні, як ніхто інший бути зацікавленими у прогресивному розвитку власної держави, в реальній ефективності державної влади. Впровадження ж інституту установчої влади буде ще одним із стимулів активізувати інтерес громадян до активної участі

у формуванні державної політики, розуміння особливостей функціонування політичної сфери суспільного буття.

Правова система також є невід'ємною ознакою держави. Без права, системи законодавства держава не у змозі ефективно керувати суспільством. Щодо України, окрім відомих проблем недосконалості українського законодавства у різних галузях, ситуацію погіршує високий рівень правового нігілізму населення, особливо, що стосується владних кіл. Саме тому вважаємо, що можливість залучення широкого кола громадськості до процесу прийняття Конституції через установчі збори та всенародне обговорення здатне підвищити повагу населення до норм Конституції та правової системи зокрема.

Не варто також забувати про таку ознаку держави як суверенітет, тобто виключне право представляти офіційно все суспільство усередині країни та за кордоном, видавати закони і чинити правосуддя. Проте нині, у зв'язку з політичними протистояннями склалася ситуація невизначеності зовнішньополітичного вектора розвитку української держави. Це дає привід сусідським державам здійснювати спроби втручання у внутрішню політику України, борючись за свій геополітичний вплив на нашу державу. Зокрема, багато хто розцінює серпневе відеозвернення російського президента Д. Медведєва саме як акт втручання у внутрішнє життя України [5]. За умов функціонування інституту установчої влади дана ситуація могла б мати не такі негативні наслідки, адже даний інститут міг би взяти на себе формулювання основ зовнішньо-

політичного курсу. В цьому випадку, політичним акторам, особливо опозиційним, важче було б апелювати до того, що ніби то зовнішня політика діючої влади не відповідає національним інтересам.

Отож, розглянувши проблему реформування інституту установчої влади в Україні, можна дійти висновку, що звужувати її вплив виключно до питань правових механізмів функціонування системи розподілу влад, чи розглядати лише як спосіб прийняття конституції та реалізації конституційного положення про верховенство влади народу, не зовсім доречно. Вплив даного інституту на формування демократичної політичної системи в Україні може бути значно ширшим, більш того установча влада, втілена у формі Установчих Зборів, може стати одним із тих явищ політичної дійсності, котре сприятиме подоланню кризових тенденцій в українській політиці.

Зокрема, одним із основних висновків даної статті можна вважати той факт, що за умов реформування інституту установчої влади існує вірогідність поступового зникнення, або ж відхід на другий план, одвічних причин боротьби між гілками влади – розподіл повноважень та сфер впливу. Щоправда, за умови, якщо нова конституція не матиме тих недоліків, котрі має нинішня редакція. Вже сам цей факт змушує нас більш детально розглядати дане питання. Також інституціоналізація установчої влади має потенціал до сприяння укріплення ознак української держави, які останнім часом під впливом проблем як в політичній, так і в економічній сферах дещо послабилися.

ЛІТЕРАТУРА

1. Володимир Шаповал: Без парламенту змінити Конституцію сьогодні неможливо: Інтерв'ю доктором юридичних наук Володимиром Шаповалом / Розмову вів В. Бушанський // Віче. – 2009. – № 13. – С. 4-6.
2. Громадянський Конституційний Комітет [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.net.ua/>.
3. Еленин Н.В. Учредительное собрание: политико-правовая природа: автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Н.В. Еленин. – М., 1998. – 29 с.
4. Кириченко Ю. Конституційна асамблея – шлях до нової Конституції України / І. Коліушка, Ю. Кириченко // Дзеркало тижня – 2008. – № 5 (684) 9-15 лютого. – С. 6.
5. Протидія тиску. Проблеми національної безпеки України після послання президента Росії Медведєва [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1803376.html>.
6. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 року // Офіційний вісник України. – 1997. – № 42. – С. 59-62.
7. Сидорчук О. Легітимність влади в Україні: дві тенденції сучасності / О. Сидорчук // Дзеркало тижня. – 2008. – № 41 (720) 1-8 листопада. – С. 20.
8. Таран Ю. Чи достатньо демократичною була процедура прийняття української Конституції? [Електронний ресурс] / Ю. Таран // ДИАЛОГ. ua. – 4.07.2006. – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=7629.
9. Шипілов Л.М. Установча функція народовладдя: питання теорії і практики / Л.М. Шипілов // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 491-494.
10. Шишкіна О.Е. Конституционное собрание Российской Федерации как орган учредительной власти: автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / О.Е. Шишкіна. – Владивосток, 2004. – 26 с.
11. Negri A. Insurgencies: Constituent Power and the Modern State / A. Negri – Minnesota: University of Minnesota Press, 1999. – 367 p.
12. Sieyes E.J. What is the Third Estate?: Excerpts [Electronic resource] / E.J. Sieyes // Modern History Sourcebook. – Mode of access: [http://openlearn.open.ac.uk/file.php/1515/The % 20Third % 20Estate.pdf](http://openlearn.open.ac.uk/file.php/1515/The%20Third%20Estate.pdf).
13. The Paradox of Constitutionalism Constituent Power and Constitutional: [eds. M. Loughlin, N. Walker]. – Oxford: Oxford University Press, 2007. – 375 p.

Рецензенти: Колісниченко А.І., д.і.н., професор;
Ярошенко В.М., к.політ.н., доцент.