

## РОЗДІЛ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

### ПРИЙНЯТТЯ ТА ПЕРЕГЛЯД ОСНОВНОГО ЗАКОНУ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

**Бєлов Д.М.,**

*кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
юридичного факультету*

*ДВНЗ „Ужгородський національний університет”*

Автор досліджує окремі особливості конституційного процесу. Зокрема звертається увага на висвітленні проблем прийняття та внесення змін до конституції.

**Ключові слова:** конституція, конституціоналізм, конституційний процес, прийняття конституції, внесення змін до конституції.

Автор исследует отдельные особенности конституционного процесса. В частности обращается внимание на освещении проблем принятия и внесения изменений в Конституцию.

**Ключевые слова:** конституция, конституционализм, конституционный процесс, принятие конституции, внесения изменений в Конституцию.

The author explores some features of the constitutional process. In particular, attention is focused on highlighting the problems of adoption and amendment of the constitution.

**Keywords:** constitution, constitutionalism, constitutional process, the adoption of the constitution, amendments to the constitution.

Перехідний період в Україні, як і всюди, характеризується протистоянням двох правопорядків - старого і нового, основним розмежуванням яких стає ставлення до Конституції 1996 року. Центральне питання сучасної конституційної дискусії є питання прогалін в Конституції, а також питання про те хто, яким чином в якому напрямку буде заповнювати ці прогаліни.

Саме тому метою даної статті є спроба аналізу змісту поняття змін до конституції, а також визначення деяких особливостей внесення змін до Конституції зарубіжних країн. Окремі аспекти досліджуваного питання були предметом наукового аналізу ряду українських та зарубіжних вчених, серед яких можна виділити: С.Козлов, А.Медушевський, М.Орзіх, О.Ющик та ін.

Слід зауважити, що особлива значущість основного закону у житті суспільства і держави та її верховенство у системі законодавства висувають проблему використання певних спеціальних форм (процедур) її прийняття. Прийняття конституції треба розуміти як комплексний процес глибокого політико-юридичного значення, процес у якому можна точно виділити щонайменше такі елементи: а) ситуації, при яких приймається нова Конституція; б) ініціатива прийняття Конституції; в) компетентний орган (конституційний або установча влада); г) способи прийняття.

Як правило, нова конституція приймається:

1. Одноразово з утворенням нової держави. Поява нової держави є складним політичним процесом, який потребує прийняття деяких урочистих актів політико-юридичного характеру, якими регламентуються найважливіші юридичні ознаки території, форми держави, форми правління, політичного режиму; встановлення існування певного населення на відповідній території; передбачаються принципи, норми і органи здійснення суверенної влади, права і обов'язки громадян тощо. Такі приписи встановлюються в конституції або в іншому правовому акті конституційного значення. В таких умовах можна говорити, що утворення нової держави, як і прийняття конституції є процесами, які розгортаються майже одночасно. Класичним прикладом може слугувати утворення США. Аналогічні процеси мали місце після закінчення Першої та Другої світової війн, наприкінці 80-х — початку 90-х рр. XX ст., коли були утворені десятки нових незалежних держав.

2. В умовах, коли в житті певної держави мають

місце глибокі структурні політичні зміни, а саме, коли змінюється політичний режим, або коли якась держава відновлює фундаментальні політико-юридичні, економічні засади, соціально-політичну систему або тоді, коли завершує свою національну єдність. Свіжими прикладами прийняття нових конституцій завдяки зміни тоталітарних політичних режимів на демократичні плюралістичні режими є конституції колишніх соціалістичних держав (наприклад, Конституція Болгарії та Конституція Румунії, прийняті у 1991 р., Конституція Російської Федерації 1993 р.).

3. Нова конституція може бути прийнята і тоді, коли в житті держави мають місце важливі зміни політичного і соціально-економічного характеру, які не загрожують існуючому державному ладові або політичному режимові. В такій ситуації конституція вже не відповідає новим соціально-політичним відносинам. Практично, йде мова про нову стадію розвитку держави, цей факт вимагає прийняття нової конституції (наприклад, прийняття Конституції Франції 1795 р., яка замінила Основний закон, прийнятий двома роками раніше).

У питанні щодо ініціатива прийняття Конституції проблема полягає у розумінні того, яка суспільна або політична, соціальна чи державна сила може мати таку ініціативу. Теоретично треба виходити з того, що конституційна ініціатива повинна належати тому державному, політичному або соціальному органу, який, посідаючи в політичній системі суспільства найвище місце (верховний орган), здатний знати еволюцію даного суспільства, його перспективи. Також особливу роль належить народній ініціативі.

Аналіз текстів конституцій дозволяє стверджувати що деякі конституції передбачають, хто може володіти ініціативою прийняття конституції. Інші конституції не передбачають таку справу, вона випливає з нормативної системи щодо розробки законів. Часом конституційна теорія і практика підпорядковує ініціативу і прийняття конституції правилам, які стосуються установчої влади.

Особливий порядок прийняття конституції знаходить своє відображення у сучасній конституційній доктрині, яка розділяє законодавчу і установчу влади. Якщо звичайно закони приймаються та змінюються у порядку здійснення законодавчої влади, то конституції — у порядку здійснення установчої влади. Французький дослідник П.Бастід зазначає: „Конституційні тексти

— витвір не законодавчої влади, яка є підлеглою, а вищої влади, що зветься установчою”.

Оскільки у вітчизняній науці конституційного права поняття „установча влада” тривалий час не використовувалося при розгляді порядку прийняття та зміни конституції, вважаємо за необхідне коротко зупинитись на теорію установчої влади. Згідно з конституційною доктриною ряду країн (Франція, Колумбія та ін.), установча влада – це незалежна і самостійна публічна влада, що має найвищу юридичну силу і посідає відповідне місце у поділі влад поряд із законодавчою, виконавчою та судовою.

Під установчою владою розуміється фактично орган, який наділений спеціальною політичною владою для прийняття конституції. Отже, зміст установчої влади складають повноваження щодо прийняття або суттєвому змінненню конституції держави. В цьому зв'язку доцільно підкреслити, що будь-яка процедура прийняття конституції є коректною тільки у тому випадку, якщо вона забезпечує реалізацію установчої влади. Тільки суб'єкти, які володіють установчою владою, можуть затвердити фундаментальний закон держави. Недотримання цього порядку суперечить сутності конституції як основного закону, є конституційно-правовим порушенням. Акцентуємо увагу на цей момент ще й тому, що навіть у другій половині ХХ ст. були випадки таких порушень. Зокрема, в 1962 р. Основний закон Пакистану був октройований Президентом республіки, який не був наділений установчою владою.

Суб'єктами установчої влади проголошуються або носії суверенітету (народ, монарх, іноді — Бог) або представники суверенів, які правомочні засновувати династію, перерозподіляти політичну владу, дарувати або закріплювати громадянські свободи, встановлювати засади державності.

Залежно від того, хто здійснює установчу владу, виділяють такі основні форми прийняття нової конституції.

1. Установчим органом (конституційний конвент, установчі збори, установчий конгрес, „парламент у формі конгресу” (Франція), спеціальний народний меджліс (Мальдіви), джірґа — представницький інститут мусульманської громади).

2. Референдумом — як однією з процедур, які можуть бути використані для здійснення установчої влади. Значення використання референдуму при прийнятті конституції може бути різним. Одна справа, коли референдум проводиться для затвердження конституції, яка гласно розроблялась і приймалась парламентом або установчими зборами. Така процедура є демократичною. Саме так були прийняті конституції Італії 1947 р., Португалії 1976 р., Іспанії 1978 р. та багато інших. І зовсім інша, коли народові пропонується висловлюватись по проекту, підготовленому в урядових структурах. Такий конституційний референдум перетворюється у плебісцит, на якому голосується насправді довіра урядові. Вибірчий корпус у таких умовах піддається тиску і часто-густо схвалюються реакційні конституційні акти (наприклад, Конституція Чилі 1980 р., Болгарії 1971 р., Куби 1976 р.).

3. Законодавчим представницьким органом або ж парламентом спільно з главою держави є чи не найбільш розповсюдженим способом прийняття конституції. Для її прийняття вимагається кваліфікована більшість, яка складає, наприклад, 2/3 (в Норвегії, Литві); 3/5 (в Іспанії) тощо. Подібні процедурні складнощі є обґрунтованими, оскільки вони перешкоджають змінненню умов громадянського миру без досягнення високого ступеня злагоженості в суспільстві.

4. За допомогою октроювання. Октроювання може бути здійснено монархом, після чого його влада обмеж-

ується конституцією. Наприклад, у 1990 р. король Непалу Бірендра дарував народу основний закон, названий конституцією. В султанатах Малайзії основні закони октроюванні монархами, які очолюють їх. До 1982 р. конституційні закони Канади формально затверджувалися королевою Великобританії. Ознаки октроювання має дарування Корану – основного закону в деяких ісламських теократіях.

Звичайно, як і в інших сферах політичного і правового життя, спосіб прийняття конституції специфічний для кожної країни і зумовлюється рівнем економічного, соціального і політичного розвитку, пануючою ідеологією на момент прийняття конституції, соціальними відносинами.

Важливою теоретичною проблемою з численними практичними наслідками є питання про зміни конституції. Зокрема, важливе теоретичне значення набуває проблема визначення суб'єктів ініціювання її змін, якими правами при цьому вони користуються, а також якою є процедура внесення змін до Основного закону.

Аналіз конституційно-правової практики зарубіжних країн з цього питання дозволяє зробити такі основні висновки. По-перше, в принципі право внесення змін до конституції має належати тим же органам, які її прийняли. По-друге, влада, правомочна для внесення змін до конституції, визначається за видом конституції. По-третє, процедура внесення змін до конституції в принципі аналогічна процедурі її прийняття, згідно з великим принципом юридичної симетрії.

З точки зору юридичної техніки зміна (інколи застосується слово „ревізія”) конституції полягає в її модифікації, тобто видозмінюванні, внаслідок чого вона отримує нові властивості. Світовій теорії та практиці конституціоналізму відомі такі форми зміни конституції: перегляд тексту, скасування певних статей, внесення доповнень до існуючого тексту.

Найбільш розповсюджений спосіб інкорпорування доповнень до тексту конституції — проста заміна попередніх положень наново затвердженими або доповнення новими (Італія, ФРН та ін.). Однак не менш відомим є й інший спосіб внесення поправок, а саме: додавання нових положень до діючого тексту без формального виключення тих норм, які припинили свою дію. Першими застосували такий спосіб американці: у США поправки публікуються окремо після первісного тексту Конституції (у даний час таких існує 27). Такий спосіб використовується і в Югославії.

Звичайно, кожна конституція у зв'язку зі змінами у суспільному житті, у співвідношенні політичних сил може (а нерідко і повинна) бути змінена. Якщо конституції змінюються і доповнюються у тому ж порядку, що і звичайні парламентські закони, то ми маємо справу з гнучкими конституціями (Великобританія, Ізраїль, Нова Зеландія, конституційні закони Саудівської Аравії). Якщо ж конституції змінюються і доповнюються в особливому порядку, більш складному, ніж той, який прийнятий для звичайної законодавчої процедури, то перед нами наяву жорсткі конституції.

Можна виділити декілька спільних рис, які притаманні процедурі зміни конституції. По-перше, суб'єктами права ініціативи конституційного перегляду є, як правило, ті, що і в нормальному законодавчому процесі. Як правило, ініціаторами є депутати. Але у Бельгії та Франції, наприклад, ініціатива конституційного перегляду належить не тільки парламентаріям, але і главі держави, який діє від імені Уряду.

По-друге, процедуру конституційного перегляду можна умовно поділити на два етапи — прийняття поправок парламентом та їх ратифікацію. Зокрема, у Франції після прийняття поправок до Конституції Президент Республіки призначає для ратифікації референ-

дум або скликає Конгрес, який включає членів обох палат Парламенту (ст. 89 Конституції). У Греції же поправки повинні бути прийняті Палатою депутатів, тобто парламентом, двох скликань (ст. 110 Конституції). Особливістю перегляду повного тексту або найбільш суттєвих частин Конституції Болгарії полягає в тому, що у такому разі народні збори (парламент) розпускаються і обираються Великі народні збори, які і проводять перегляд, після чого розпускаються, і на зміну їм приходить звичайний парламент — народні збори (ст. 153-163 Конституції).

По-третє, як правило, процедура розгляду проекту конституційних поправок є складнішою від процедури розгляду звичайного законопроекту. Зокрема, передбачаються підвищені вимоги до більшості голосів, необхідної для затвердження проекту, встановлюються спеціальні строки для розгляду проекту після його внесення тощо.

По-четверте, для підготовки конституційних попра-

вок іноді утворюються спеціальні органи (наприклад, в Австралії в 1958 р. був утворений спеціальний консультативний орган, який попередньо розглядав проекти перегляду Конституції. У Фінляндії та Швеції парламенти утворюють зі свого складу конституційну комісію для підготовки проекту).

По-п'яте, у переважній більшості країн у процедурі змінені конституції обов'язково бере участь глава держави. Зазвичай він промульгує поправки.

По-шосте, у ряді країн передбачена т.зв. „народна ініціатива” як можливість ініціювання поправок до конституції. В Австрії та Швейцарії вимагається не менш 100 тис. підписів виборців для цієї мети, в Італії — не менш 50 тис.

Нарешті, потрібно звернути увагу ще на один момент. Деякі конституції передбачають більш складний порядок для повної конституційної реформи порівняно з частковою (конституції Іспанії, Куби, Швейцарії та ін.).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Белов Д.М. Структура та зміст конституції: окремі аспекти // Науковий вісник УжНУ. Серія „Право”. – Випуск № 14. – Ужгород „Ліра”. – 2010 р. – С. 101-105.
2. Галкин А. А. Россия на перепутье : авторитаризм и демократия : варианты развития / А. А. Галкин, Ю. А. Красин. –М.: Юридическая литература, 1995. – 76 с.
3. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн / А.З. Георгіца – К., 2004. – 318 с.
4. Гладуняк І. Конституція як основа формування та реалізації державної політики / І. Гладуняк // Віче [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/733>.
5. Кравец І. А. Сущность конституций и конституционный процесс (динамика социально-политического содержания российских конституций) / И. А. Кравец // Весник Моск. гос. ун-та. – 2003. - № 4. – С. 34-39.
6. Лукьянова Е. А. Значение Конституции СССР 1977 г. в развитии источников российского государственного права / Е. А. Лукьянова // Государство и право. - 2001. - № 4. – с. 22 – 27.
7. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учебное пособие [для вузов] / В. О. Лучин. - М.: Эксмо, 1997. – 190 с.
8. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні / За ред. Кресіної І.О. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – 304 с.
9. Салыгин Е. Н. Теократическое государство / Е. Н. Салыгин. - М.: Юридическая литература, 1999. – 90 с.
10. Селіванов В. Право і влада суверенної України : методологічні аспекти / В. Селіванов. – К.: Юридична думка, 2002. – 211 с.
11. Степанов І. М. Конституція і політика / І. М. Степанов. - М.: Экзамен, 1984. – 81 с.
12. Стучка П. И. Двенадцать лет революции государства и права / П. И. Стучка // Революция права. - 1929. - № 6. – С. 56-61.
13. Сюкияйнен Л. Р. Мусульманское право : вопросы теории и практики / Л. Р. Сюкияйнен. - М.: Наука, 1986. – 119 с.
14. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 122 с.
15. Тодыка Ю. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю. Тодыка. – Харьков: Фолио, 2000. – 152 с.
16. Фарберов Н. П. Новая Конституция СССР — манифест эпохи строительства коммунизма / Н. П. Фарберов // Конституция развитого социализма. - М.: Восход-А, 1979. – С. 67-81.
17. Хейвуд Э. Политология / Э. Хейвуд. – М.: Юнити-Дана, 2005. – 544 с. - С. 359.
18. Чиркин Б. Е. Об объекте конституционно-правового регулирования / Б. Е. Чиркин // Российский конституционализм: проблемы и решения : материалы международной конф. - М.: Академия, 1999. – 76 с.
19. Юдин Ю. Л. Конституции / Ю. Л. Юдин // Конституционное право развивающихся стран : предмет, наука, источники / отв. ред. В. Е. Чиркин. – М.: Юридическая литература, 1987. – с. 38 – 42.