

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342:340.111.5

ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

THE CONCEPT OF THE CONSTITUTIONAL REFORM PROCESS

Агафонова Н.В.,
кандидат юридичних наук,
народний депутат України

У статті розглядаються актуальні питання конституційного реформаційного процесу, який є особливістю конституційного процесу та різновидом юридичного процесу. Аналізується категорія «конституційний процес». Встановлено відмінні риси конституційного реформаційного процесу від законодавчого процесу. Запропоновано власне визначення поняття «конституційний реформаційний процес».

Ключові слова: конституція, конституційна реформа, конституційний реформаційний процес, конституційний процес, законодавчий процес.

В статье рассматриваются актуальные вопросы конституционного реформационного процесса, который является особенностью конституционного процесса и разновидностью юридического процесса. Анализируется категория «конституционный процесс». Установлено отличительные черты конституционного реформационного процесса от законодательного процесса. Предложено собственное определение понятия «конституционный реформационный процесс».

Ключевые слова: конституция, конституционная реформа, конституционный реформационный процесс, конституционный процесс, законодательный процесс.

The article deals with topical issues of the constitutional reform process, which is a feature of the constitutional process and the kind of legal process. Analyzes the category of «constitutional process». Established distinctive features of the constitutional reform process comparing to the legislative process. An own definition of «constitutional reform process» is proposed.

Key words: constitution, constitutional reform, constitutional reform process, constitutional process, legislative process.

Постановка проблеми. Конституційна реформа як правове явище, пов'язане зі змінами Основного закону, уже в самій своїй основі, своїй суті несе динамізм, рух, перетворення. Ця її характерна, невіддільна властивість диктує потребу чіткості, послідовності та правової визначеності конституційних перетворень, що відбуваються через феномен конституційного процесу.

Суперечливий досвід реалізації конституційної реформи в Україні свідчить, зокрема, і про існування проблем правового регулювання конституційного процесу.

У науковій літературі неодноразово відзначалася недосконалість визначеного в Конституції України порядку внесення змін до неї, вказувалося на проблемність із точки зору процесуального забезпечення ухвалення нової Конституції в Україні. Проблеми конституційного процесу стали ще більш явними після ухвалення Конституційним Судом України в 2010 р. рішення про скасування конституційної реформи та ухвалення Верховною Радою України у 2014 році рішення про повернення до попередньої редакції Конституції України. На порозі чергового «оберту» конституційної реформи в Україні удосконалення конституційного та законодавчого регулювання конституційного процесу є особливо актуальним.

Стан опрацювання проблематики. Слід відзначити, що проблематика конституційного процесу, його основних складників у останні роки все більше привертає увагу вчених. У цьому плані варто звернути увагу на науковий доробок вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема В.В. Бородіна, А.Р. Крусян, О.Л. Копиленка, І.С. Куненко, А.М. Медушевського, М.В. Оніщука, Х.В. Приходько, С.А. Савченко, А.О. Селіванова, О.В. Скрипнюка, П.Б. Стецюка, В.Я. Тація, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, О.І. Ющика та ін.

Разом із тим у вітчизняній конституційно-правовій науці досі не вироблено однозначного та загальноприйнятого поняття конституційного процесу як реформаційного, особливостей його форм, структури, стадій, закономірностей розвитку, що ускладнює вироблення методології конституційної реформи, удосконалення конституційного законодавства, а отже, гальмує розвиток конституційного процесу та конституційної реформи.

Тому вважаємо за доцільне ще раз звернутися до розгляду змісту категорії «конституційний процес» та виявлення його особливостей як конституційного реформаційного процесу.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що в науковій юридичній літературі категорія «конституційний процес» має велику кількість різноманітних

тлумачень. Конституційний процес розглядають як загальний процес розвитку «цивілізованих» держав і розвитку конституціоналізму в окремій країні; як процес втілення в правову дійсність положень політико-правової теорії конституціоналізму; як форму існування конституційного законодавства, діяльності вищих органів державної влади; як процес розвитку та вдосконалення всіх конституційно-правових інститутів у конкретному суспільстві; як універсальне правове поняття, яке показує динаміку розвитку конституційних відносин у різних сферах правозастосування, у тому числі в галузевій (конституційно-правовій) охоронній сфері [1, с. 5]; як самостійний вид юридичного процесу (у широкому розумінні), який уособлює динамічні та статуарні властивості конституційного права; як галузь процесуального права України; як галузь процесуального законодавства України; як конституційну діяльність з ініціювання, розроблення, ухвалення, внесення змін до Конституції України, її реалізації та ефективізації дії [2, с. 22–23].

Найчастіше конституційний процес розглядають у значенні конституційного судового (юрисдикційного) процесу – як сукупність послідовних стадій конституційного провадження в процесі здійснення конституційного судочинства, як діяльність конституційних судів і квазісудових органів зі здійснення конституційного контролю.

Політологічний аспект конституційного процесу пов'язують із пошуком консенсусу щодо основ суспільного та державного устрою.

Узагальнено в літературі виділяють широке та вузьке розуміння конституційного процесу.

Конституційний процес у широкому розумінні пов'язують загалом із діяльністю вищих органів державної влади, яка відбувається у формах, встановлених нормами конституційного права, процесом розвитку та удосконалення всіх конституційно-правових інститутів у конкретному суспільстві або у світі [3, с. 7], діяльністю компетентних органів держави та інших суб'єктів конституційного права, спрямованою на реалізацію матеріально-правових норм галузі [4], розглядають як конституційний розвиток – «процес реалізації норм конституції, конституційних та інших законів, які регламентують процедури різних інститутів конституційного права (права та свободи громадян, форма держави, державна влада, місцеве самоврядування та ін.) суб'єктами конституційного права». У вузькому розумінні це «система правових норм і процедур, які регулюють порядок підготовки, розробки, ухвалення та вступу в силу Конституції (Основного закону), зміну, перегляду і припинення дії Конституції, а також забезпечення функціонування основних конституційних інститутів» [5, с. 186–187].

Широке розуміння конституційного процесу має свої підстави, по-перше, з огляду на значення Конституції для життєдіяльності держави й суспільства та її соціально-політичну й правову сутність і, по-друге, з огляду широту предмета конституційного права – норм матеріального права, що потребу-

ють для своєї реалізації відповідних конституційних процесуальних норм. Останні, у свою чергу, утворюють власні структури в системі конституційного права та законодавства, загалом в системі права та законодавства держави.

Конституційний процес у вузькому розумінні тлумачать залежно від сфери, виду матеріальних суспільних відносин, що реалізуються через такий процес. З такої точки зору конституційний процес розглядають як врегульовану процесуальними нормами конституційного права діяльність конституційних судів і квазісудових органів конституційного контролю з розгляду та вирішення конституційно-правових спорів і справ про конституційні правопорушення, уточнюючи, що в такому разі може бути застосований термін «конституційно-судовий процес» [6; 7; 8].

Використовують і близький до цього за значенням термін «конституційне провадження» – юридично визначений порядок діяльності спеціалізованих судових і квазісудових органів у здійсненні конституційної юрисдикції [9, с. 277].

Крім того, конституційний процес у вузькому смислі іноді ототожнюють з процедурами реалізації суб'єктами конституційного права своєї конституційної правоздатності по аналогії з поняттями «референдумний процес», «виборчий процес», «законодавчий процес», «бюджетний процес» тощо [10].

Досить поширеним є тлумачення конституційного процесу у зв'язку з внесенням змін до Конституції, що може розглядатися як інститут конституційного права, яким визначається порядок дій щодо розроблення, ухвалення та зміни Конституції. «Конституційний процес – це система правових норм і процедур, які регулюють порядок підготовки, розроблення, ухвалення Конституції (Основного закону) і набуття нею чинності; зміни, перегляду та припинення дії Конституції, а також регулюють забезпечення ефективного функціонування основних конституційних інститутів протягом всього строку дії Конституції» [11; 5, с. 186].

Розуміння конституційного процесу в контексті внесення змін до Конституції, поза сумнівом, має свої підстави. Конституційна теорія та практика знає різні форми (найменування) внесення змін до основних законів: власне конституційна реформа, конституційна модернізація, конституційні поправки, ревізія, перегляд Конституції, припинення дії Конституції, ухвалення нової Конституції тощо. Незважаючи на можливі варіанти розрізнення таких форм перетворення Конституції в конституційній доктрині, принаймні залежно від їхнього обсягу (масштабності та глибини), подібні процеси завжди реалізуються як реформи. Це дає нам підстави характеризувати динаміку трансформації основних законів узагальнювальним поняттям «конституційний реформаційний процес».

Слід зазначити, що в науковій літературі для процедур перегляду Конституції та внесення до неї поправок пропонуються й інші терміни. Так, дослідниця О.Є. Шишкіна вважає, що такі процедури

охоплюються родовою категорією «перетворення чинної Конституції» (термін «перетворення Конституції», як зазначає дослідниця, був запропонований М.О. Мітюковим) [12, с. 7].

Ми вважаємо, що з точки зору термінологічної чистоти вимог до юридичної термінології цей термін є надто загальним, він не вказує на зміст конституційної діяльності, особливості форми власне перетворення. Тим більше, що під цим терміном досить часто розуміють і нетекстуальні трансформації конституційних законів, пов'язані із судовою правотворчістю, як, наприклад, поправки до Конституції США.

Натомість, якщо ведемо мову про конституційний реформаційний процес, є зрозумілими, по-перше, зв'язок цього процесу з конституцією; по-друге, зміст цього процесу – реформування; по-третє, специфіка динаміки перетворення – процес.

Термін «процес» (лат. *processus* – рух вперед) у тлумачних словниках має такі значення: послідовна зміна станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь, сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [13, с. 1179].

Діяльнісний аспект процесу характеризується спрямованістю на Конституцію та походженням, відцентрованістю від неї. Перший напрям передбачає Конституцію як об'єкт впливу, тобто система процесуальних дій компетентних, а точніше уповноважених, органів спрямована на внесення змін до Основного закону. У другому – Конституція постає як основа діяльності, тож ідеться про реалізацію процесу на основі Конституції та розвиток Конституції як реалізацію конституційної реформи. У комплексі ці напрями характеризують конституційний процес як реформаційний.

Конституційний реформаційний процес як система процесуальних дій компетентних органів щодо Основного закону, як правило, у загальних рисах має бути визначена в ньому та деталізована в органічних і звичайних законах. Тобто, по суті, йдеться про систему законодавчо визначених процесуальних дій суб'єктів конституційної реформи щодо Основного закону. Тому конституційний реформаційний процес – це один із видів юридичного процесу.

У довідкових юридичних виданнях юридичний процес визначається як урегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, який виражається в системі їхніх процесуальних дій із підготовки, ухвалення та документування юридичних рішень загального та індивідуального характеру [14, с. 474].

У теорії права вважаться, що юридичний процес – збірне наукове поняття, різновид соціального процесу, що являє собою форму перетворення юридичних ідеальних моделей, закріплених у національному законодавстві та міжнародних актах, на реальну систему правовідносин з її процедурною стороною, спрямованою на досягнення юридичного результату (мети) [15, с. 801]. З такої точки зору юридичний процес є інструментом матеріалізації юридичних моделей. Зауважимо, що проблеми

тлумачення конституційного процесу багато в чому пов'язані із суперечностями у тлумаченні власне юридичного процесу. На цьому неодноразово наголошували фахівці [16, с. 23; 17].

Багатоманітність суспільних відносин, врегульованих нормами конституційного права, зумовлює численність і самих юридичних моделей, і форм їх перетворення на реальну систему правовідносин, а також різноманітність процедурних сторін.

За своєю суттю, як слушно зазначає Х.В. Приходько, конституційний процес є самостійним видом юридичного процесу в Україні: «це системна сукупність юридико-процесуальних технологій, соціально-юридичних механізмів створення та реалізації Конституції України та закріплених за нею демократичних принципів суб'єктами конституційного права. За змістом конституційний процес – це система елементів (складових частин), властивостей, процесуальних форм і процедур, опосередкованих видами конституційного процесу, зокрема правореалізаційним (в суб'єктивному значенні) процесом, виборчим, референдумним, парламентським, президентським, урядовим (правовиконавчим), судовим (у тому числі конституційним) юрисдикційним, муніципальним, регіональним (у тому числі автономним) процесом, а також особливою формою – конституційним установчим (статутарним) процесом. За формою конституційний процес – це система конституційно-процесуальних форм і процедур реалізації конституційної правосуб'єктності, регламентованих конституційним законодавством» [2, с. 23].

Поняття юридичного процесу, як відзначає І.С. Куненко, є родовим щодо конституційного процесу як правового феномена, «а найближчим до нього родом є поняття «законодавчий процес». Останній – це юридичний процес вироблення законів держави; а оскільки Конституція також є законом, тільки особливим (Основним законом держави), що має верховенство над іншими (звичайними) законами і притаманні тільки їй специфічні властивості, то процес її розроблення, ухвалення та зміни відрізняється від того, який реалізується щодо звичайних законів, і є особливим законодавчим процесом, а саме конституційним процесом» [1, с. 12].

Можна погодитись із думкою про співвідношення законодавчого та конституційного процесу як загального та особливого [1, с. 13], адже конституційному (реформаційному) процесу у вузькому розумінні загалом притаманні ознаки законодавчого процесу, і низка законодавчих процедур, зокрема щодо внесення та відкликання законопроектів, передбачених у главі 18 Регламенту Верховної Ради України, доповнюють процедури розгляду законопроектів, передбачені у главі 26 Регламенту Верховної Ради України. Разом із тим розгляд законопроектів про внесення змін до Конституції України відбувається у парламенті за спеціальною процедурою, що має суттєві відмінності від процедури ухвалення інших законів.

Крім того, конституційний реформаційний процес, на відміну від законодавчого, характери-

зується своїм колом суб'єктів, які беруть участь на різних його етапах, і насамперед це стосується процедур ініціювання внесення змін до Конституції України.

Конституційний процес відрізняється від законодавчого процесу також змістом, функціями та стадіями. «На відміну від законодавчого процесу, який повністю вичерпується ухваленням закону та набуттям ним чинності, конституційний процес не завершується ухваленням Конституції та набуттям нею чинності, його функція – за допомогою відповідних процедур забезпечити ефективне функціонування основних конституційних інститутів в умовах демо-

кратичного конституційного ладу. Конституційний процес значно відрізняється від законодавчого процесу й стадіями» [11, с. 11].

Висновки. З урахуванням низки наведених ознак конституційного реформаційного процесу маємо підстави запропонувати таке його визначення: конституційний реформаційний процес являє собою систему правових норм і процедур, що встановлюють форми та порядок підготовки, ухвалення Конституції (Основного закону) і набуття нею чинності, внесення змін до неї у вигляді конституційних законів і забезпечення функціонування основних конституційно-правових інститутів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Куненко І.С. Конституційний процес в Україні: актуальні питання правового забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.С. Куненко. – К., 2011. – 17 с.
2. Приходько Х.В. Конституційний процес в Україні: актуальні проблеми становлення та розвитку : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Приходько Х.В. – К., 2012. – 39 с.
3. Саликов В.С. Конституционный процесс как элемент процесса развития государства и права отдельной страны / В.С. Саликов // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 6. – С. 7–13.
4. Савченко С.А. Конституционный процесс реализации норм, закрепляющих основы конституционного строя России : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / С.А. Савченко. – Тюмень, 2011. – 46 с.
5. Пархоменко Н.М. Конституційний процес у країнах пострадянського простору: історія становлення і сучасний стан / Н.М. Пархоменко // Правова держава. – 2015. – Вип. 26. – С. 186–194.
6. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : Инфра-М, 2007. – 858 с.
7. Саликов В.С. Комплексные институты как элементы системы российского права / В.С. Саликов // Журнал российского права. – 2002. – № 10.
8. Саликов В.С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль и учебная дисциплина / Саликов В.С. // Право и политика. – 2000. – № 4. – С.22-36.
9. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Українська енциклопедія. – 1998. – Т. 3 «К–М». – 2001. – 792 с.
10. Конституционное право России. Энциклопедический словарь / [В.И. Червонюк, И.В. Калинин, Г.И. Иванец.]. – М. : Юридическая литература, 2002. – 430 с.
11. Бородин В.В. Конституционный процесс: сравнительно-правовой анализ. На материалах Российской Федерации и зарубежных государств : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В.В. Бородин. – СПб., 2000. – 48 с.
12. Шишкина О.Е. Конституционное собрание Российской Федерации как орган учредительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / О.Е. Шишкина. – Екатеринбург, 2004. – 16 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
14. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / [О.Ф. Скакун, В.А. Бондаренко]; под общ. ред. Проф. О.Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2007. – 488 с.
15. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2008. – 840 с.
16. Бобровник С.В. Теоретико-правові дослідження і перспективи їх розвитку / С.В. Бобровник // Правова держава : щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип.11. – К. : Юридична книга, 2000. – С.18-26.
17. Павлушина А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / Алла Александровна Павлушина. – Самара, 2005. – 459 с.