

Резюме

Коваль Н. В. Класифікація координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентіві України.

У статті розглянуто типологію координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентіві України, проаналізовано і сформовано основні критерії поділу вищезазначених органів, виявлено основні тенденції формування і взаємодії з іншими органами державної влади. З метою вдосконалення діяльності Президента України запропоновано розширену класифікацію координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентіві України.

Ключові слова: допоміжні органи, Президент України, класифікація допоміжних органів.

Резюме

Коваль Н. В. Классификация координационных, консультативных, совещательных и других вспомогательных органов и служб при Президенте Украины.

В статье рассмотрена типология классификаций координационных, консультативных, совещательных и других вспомогательных органов и служб при Президенте Украины, проанализированы и сформированы основные критерии разделения вышеуказанных органов, выявлены основные тенденции формирования и взаимодействия с другими органами государственной власти. В целях усовершенствования деятельности Президента Украины предложено расширенную классификацию координационных, консультативных, совещательных и других вспомогательных органов и служб при Президенте Украины.

Ключевые слова: вспомогательные органы, Президент Украины, классификация вспомогательных органов.

Summary

Koval N. Classification of coordination, consultative, advisory and other support agencies and services of the President of Ukraine.

The article is about a typology of classifications of coordination, consultative, advisory and other support agencies and services of the President of Ukraine, analyzed and formed the main criteria for the division of the above, the main tendencies of formation and interaction with other state agencies. In order to improve the activities of the President of Ukraine proposed expanded classification of coordination, consultative, advisory and other support agencies and institutions of the President of Ukraine.

Key words: subsidiary bodies, the President of Ukraine, the classification of the subsidiary bodies.

Отримано 22.11.2013

УДК 342.41

I. С. КУНЕНКО

Ірина Сергіївна Куненко, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету туризму, економіки і права

ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

У вітчизняній конституційно-правовій науці досі не сформовано загальноприйнятого поняття конституційного процесу, він розглядається в різних аспектах, під різними кутами зору. Через це в науковій літературі має місце різне уявлення про конституційний процес, – від його «вужького» розуміння, що обмежує цей процес процедурою прийняття і внесення змін до Конституції, до «широкого», яке включає в зміст конституційного процесу різні за своєю природою аспекти (політичний, ідеологічний, юридичний тощо), що так або інакше пов'язані з Конституцією, як Основним Законом, охоплюючи при цьому й написання та ухвалення самої Конституції і внесення змін до неї, а також процеси її реалізації в політичній та правовій системі держави, в контексті поняття конституціоналізму.

Таке різноманіття уявлень про конституційний процес не сприяє чіткому визначенню його поняття, видів, форм реалізації тощо, а отже, гальмує наукову розробку конкретних механізмів його реалізації, не допомагає виробленню обґрунтованих теоретичних рекомендацій для практики його здійснення.

Тому надзвичайно важливим є визначення критеріїв класифікації конституційного процесу та проведення його класифікації за обраними критеріями. Метою статті є з'ясування видів конституційного процесу та їх особливостей.

Далі конституційний процес буде розглядатися як законодавча діяльність, яку здійснюють органи державної влади, безпосередньо громадяни або спеціально уповноважені органи чи суб'єкти з метою вироблення, ухвалення і введення в дію Конституції, а також внесення змін конституційного закону.

Види конституційного процесу, на наш погляд, визначаються способами його реалізації (як прийняття Конституції чи як внесення змін до Конституції); за суб'єктами конституційного процесу (конституційний процес, що здійснюється одноосібно главою держави (октроїрування), конституційний процес, що здійснюється народом у формі установчих зборів чи референдуму, та процес, що здійснюється парламентом, урядом; з точки зору отриманого результату; за видом акта (Основний Закон, конституційний закон); за змістом конституційного закону (внесення змін до Конституції, введення в дію Конституції, припинення чинності Конституції чи конституційного закону).

Найбільш важливим критерієм поділу конституційного процесу на види, на нашу думку, є цільовий критерій даного процесу, орієнтований на характер його продукту – нову Конституцію або конституційний закон про внесення змін до чинної Конституції. За цим критерієм визначаються відповідно два види конституційного процесу – перспективний і поточний.

Отже, перспективний конституційний процес – це процес вироблення Основного Закону держави (акт процесу – нова Конституція); поточний конституційний процес – внесення змін у діючу Конституцію, в тому числі прийняття нової редакції Конституції (акти процесу – конституційні закони).

Розглянемо реалізацію конституційного процесу за вказаними критеріями. Як вже було зазначено вище, конституційний процес може реалізовуватися шляхом прийняття нового Основного Закону.

Зазвичай нова Конституція приймається при виникненні нової держави, зміні політичного режиму, форми державного правління тощо. У ряді країн прийняття нових конституцій було пов'язано з воєнними чи державними переворотами.

Способи і шляхи підготовки проектів конституцій у різних країнах і за різних умов багатоманітні. У деяких випадках проект Основного Закону від самого початку і до кінця створюється установчими зборами (конституційними зборами, вищими народними зборами і т.д.) або парламентом¹.

У деяких країнах конституційні комісії для розробки проекту Основного Закону створювалися не представницькими органами, а президентом або урядом. Проекти нових конституцій розроблялися воєнними урядами, при наданні незалежності колоніям – міністерствами колоній, місцевою владою за участю радників метрополії, шляхом переговорів; також у цьому процесі брали участь загальнонаціональні конференції, політичні партії тощо².

Особливий порядок прийняття Конституції відображається в конституційній доктрині, яка розрізняє законодавчу та установчу владу.

До компетенції законодавчої влади відносять прийняття та зміну звичайних законів, а до компетенції установчої влади – прийняття Конституції. Під установчою владою в науці конституційного права розуміють орган, наділений спеціальною політичною владою для прийняття Конституції. Це незалежна і самостійна публічна влада, що має найвищий юридичний авторитет і посідає відповідне місце в системі поділу влад поряд із законодавчою, виконавчою та судовою³. Тільки суб'єкти, які володіють установчою владою, можуть затвердити Основний Закон держави. Цими суб'єктами є носії суверенітету (народ, монарх), або представники суверенів, правомочні засновувати династію, перерозподіляти політичну владу, встановлювати засади державності.

Змістом установчої влади є повноваження щодо прийняття або істотної зміни Конституції країни. Із прийняттям Конституції установча влада встановлює відповідні юридичні обмеження структурного й функціонального характеру для державної влади у її стосунках з громадянами. Ці обмеження не потребують попередньої згоди державної влади.

Можна вказати на три варіанти функціонування установчої влади:

1) установча влада належить виключно народу або вибраним установчим зборам. Якщо виникає потреба, проводиться референдум або обираються установчі збори, на яких затверджується нова Конституція або вносяться зміни в Основний Закон;

2) установча влада ділиться між народом і діючими органами законодавчої влади. Останні наділяються народом установчими повноваженнями щодо внесення змін до Конституції;

3) у випадках, передбачених Конституцією, функції установчої влади бере на себе діючий, вже заснований орган державної влади.

Установча влада має, таким чином, кілька організаційних форм. Серед них: референдум, вільні вибори, установчі збори, органи державної влади. Слід зазначити, що в конституційній практиці зарубіжних країн новообраний парламент часто виступає як установча влада.

Теорія установчої влади отримала своє відображення у текстах багатьох зарубіжних конституцій⁴.

В Україні народ здійснює установчу владу, обираючи депутатів до Верховної Ради України, до Верховної Ради Автономної Республіки Крим і до місцевих рад, обираючи Президента України. Також установча влада здійснюється народом шляхом затвердження на всеукраїнському референдумі законів про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України, та прийняття інших законів і рішень на всеукраїнському й місцевих референдумах. Крім того, установча влада народу здійснюється через діяльність Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, глави держави, у реалізації ними закріплених Основним Законом установчих повноважень.

Чим більш повно виражається владна воля народу, тим вагоміша й досконаліша установча влада. Нерідко форми сполучення установчої й установленної влади стають настільки ускладненими, що важко провести межу між ними.

У конституційній практиці різноманіття способів прийняття Конституції значною мірою пов'язане із особливостями політичного режиму, який панує в державі. Існують авторитарні способи й демократичні способи розробки та прийняття конституції.

Для авторитарних способів прийняття Основного Закону характерною рисою є те, що хоча установча влада зосереджена в руках однієї особи, однак акт, розроблений установчою владою, може бути схвалений народом.

Одним із авторитарних способів прийняття Конституції є окроїрування, тобто дарування Конституції одностороннім актом глави держави (монарха)⁵.

Іншим недемократичним способом прийняття Конституції є установчий плебісцит. Проект Конституції в цьому випадку розробляє установча влада, представлена однією особою, а народ запрошують схвалити Основний Закон. Представники народу не беруть участі в установчій роботі, народ лише може схвалити Конституцію в цілому, схвалення документа розглядається як голосування на користь автора Конституції⁶.

Для демократичних способів прийняття конституції характерним є те, що установча влада належить суверенному народу. Останній здійснює її шляхом референдуму або через своїх представників (установчими зборами).

Як правило, в демократично розвинених країнах референдум використовується як форма остаточного схвалення конституції після її розгляду й прийняття представницькими органами. Буває й так, що цей процес має зворотню спрямованість: конституції, прийняті на референдумі, затверджувалися новообраними парламентами⁷.

Прийняття або попереднє схвалення Конституції установчими зборами відбувається у разі утворення нової держави або поновлення демократичного режиму, у ряді країн установчі збори набули характеру традиційного способу конституційної нормотворчості.

Установчі збори, як правило, скликаються за допомогою виборів спеціально для розробки та прийняття Конституції. На відміну від парламенту, це, зазвичай, однапалатний орган, який створюється з відповідною метою і розпускається після прийняття Конституції; але бувають випадки, коли після прийняття Конституції установчі збори продовжують свою діяльність в якості парламенту⁸.

Конституції можуть прийматися і просто парламентами, без створення установчих зборів, а також особливим органом, частково виборним, частково створеним на основі делегування повноважень, призначення осіб, які мають високу посаду в державі⁹.

Скликання установчих зборів у майбутньому для прийняття нових конституцій передбачається в діючих основних законах ряду країн: Франції (конгрес), Іспанії (Генеральні кортеси), Росії (Конституційні збори).

Слід зазначити, що в чинній Конституції України взагалі не передбачено порядок прийняття та суб'єктів прийняття нової Конституції.

Після прийняття Конституції представницьким органом або на референдумі глава держави найчастіше промульгує таке рішення, не маючи при цьому, звичайно, права вето. Найбільш поширеним є комбінований спосіб, коли Конституція спочатку приймається установчими зборами чи парламентом, а потім виноситься на референдум.

Розглянемо тепер питання внесення змін до Конституції.

Вивчаючи проблеми внесення змін до конституцій у країнах Західної Європи, А. М. Медушевський зазначає, що це питання стало актуальним у зв'язку із наступними факторами: інтеграцією в єдине Європейське співтовариство; зміною геополітичної ситуації у Східній Європі; великою економічною інтеграцією на міжнародному та внутрішньонаціональному рівнях і необхідністю перегляду концепції федералізму та комунітаризму; зміною демографічної ситуації й перегляду традиційного уявлення про гендерну структуру суспільства; модифікацією форми правління ряду держав з метою збалансування відносин між парламентом, президентом та урядом¹⁰.

Практика свідчить, що процедура внесення змін до Основного Закону залежить від того, є Конституція гнучкою чи жорсткою, від характеру державно-правової системи, форма політико-територіального устрою держави.

Отже, «гнучкі» конституції – це конституції, зміни до яких вносяться шляхом прийняття звичайного закону, а інші складові частини цих конституцій (норми судових прецедентів, конституційних звичаїв, правова доктрина) змінюються новими прецедентами, звичаями чи доктринами. Кожний наступний закон, що містить конституційні норми, змінює чи встановлює положення, яке раніше не регулювалося. Прийняття наступного закону відбувається в тому ж порядку, що й попереднього. Так змінюються конституції Великобританії, Нової Зеландії, Ізраїлю.

«Жорсткі» конституції – це Основні Закони, зміни до яких вносяться в особливому порядку, більш складному, ніж той, який передбачений для звичайної законодавчої процедури; цей порядок, зазвичай, міститься в окремому розділі чинної Конституції.

Як зазначає В. М. Шаповал, ознака «жорсткості» не тільки відображає природу конституції як Основного Закону, а й вважається однією з гарантій щодо її реалізації. Водночас «жорсткість» конституції є одним із проявів найвищої юридичної сили, яка зумовлює верховенство конституції у системі права. Найвища юридична сила конституції по суті передбачає спеціальний порядок внесення до неї змін¹¹.

У науці конституційного права, як правило, розглядають дві форми змінення жорстких конституцій, а саме: прийняття Конституції в новій редакції (новій конституції), а також внесення змін до чинного Основного Закону.

Варто зазначити, що прийняття Конституції в новій редакції, так само як і прийняття нової конституції, передбачено в Основних Законах різних країн. Разом з тим конституційна практика не проводить чіткої різниці між прийняттям нової конституції, прийняттям нової редакції конституції та внесенням змін до конституції.

Тому, на нашу думку, існує потреба більш точно визначити ці поняття, у зв'язку з чим у вітчизняній літературі дана проблема уже порушувалась.

Зокрема, правові проблеми змінення Конституції України розглядають М. О. Теплюк та О. І. Ющик. Вказані автори зазначають, що зміна Конституції України – це один із способів реалізації вітчизняного конституційного процесу. Для теоретичного визначення процедури зміни Конституції необхідно, найперше, розрізняти зміни Конституції і прийняття нової Конституції як різні способи реалізації конституційного процесу. Прийняття конституційних законів про внесення навіть незначних змін до Конституції є одним із способів реалізації конституційного процесу, так само як і ухвалення нової редакції Конституції або створення нового Основного Закону держави. Проте, якщо перші два способи стосуються існуючої Конституції, то останній передбачає появу в державі Основного Закону вперше, стосується іншої, якісно нової Конституції. Необхідність нової Конституції, вказують автори, зумовлюється потребою внесення суттєвих змін у конституційні основи, засади конституційного ладу; натомість необхідність зміни чинної Конституції, в тому числі ухвалення її нової редакції, не пов'язується із закріпленням принципово нових засад конституційного ладу держави. На нашу думку, така позиція є цілком слушною і найбільш вдала для розмежування понять прийняття нової конституції, прийняття нової редакції конституції та внесення змін до конституції¹².

Вважаємо, що можна виділити такі основні стадії процедури внесення змін, які спостерігаються на практиці: 1) ініціатива та розроблення акта про внесення змін до Основного Закону, 2) розгляд та прийняття закону про внесення змін до Конституції; 3) схвалення прийнятого закону; 4) набрання чинності законом про внесення змін та введення його в дію.

Ініціатива внесення конституційних змін у державах з демократичним режимом може належати громадянам та законодавчій владі. У державах з авторитарним режимом, як правило, ця процедура належить главі держави або виконавчій владі.

Пропозиція щодо внесення змін до тексту Основного Закону має відповідати певним умовам. Якщо проект звичайного закону в ряді країн може бути внесено одним членом парламенту, то проект про зміни до Основного Закону вноситься главою держави, урядом, групою депутатів, суб'єктами федерації. В окремих країнах ініційовані до парламентського розгляду проекти актів щодо змін Основного Закону підлягають конституційному контролю.

Розробка законопроекту щодо внесення змін до Конституції може здійснюватися главою держави, парламентом; у деяких країнах розробка даного законопроекту може проводитися спеціально створеним для цього органом (конституційні комісії, спеціальний консультативний орган, установчі збори).

Право прийняття законів про внесення змін до Основного Закону (конституційних законів), як правило, належить парламенту, який здійснює це самостійно чи за участі громадян (конституційний референдум).

Зазвичай, зміни до Основного Закону повинні бути прийняті кваліфікаційною більшістю голосів парламенту (2/3, 3/4, 3/5). У деяких країнах вимагається, щоб законопроект про внесення змін до конституції було прийнято двічі, з певним інтервалом у часі. У більшості країнах парламент остаточно приймає закон про внесення змін до конституції. У світовій практиці має місце також порядок затвердження змін до Основного Закону парламентами двох скликань. За таких умов передбачається кілька голосувань кожним складом парламенту щодо прийняття відповідного акта. У деяких країнах рішення парламенту повинно бути затверджено референдумом або ж у федераціях – суб'єктами федерації. У деяких країнах зміни до Основного Закону вносяться шляхом їх тлумачення відповідними органами.

Майже завжди в нові конституції закладаються норми, які забороняють переглядати деякі положення Основного Закону (форму правління, право на демократичну опозицію, принципи багатопартійності тощо). У багатьох країнах з метою забезпечення стабільності Основного Закону закріплено норми, що не дозволяють переглядати конституцію в період надзвичайного стану, іноді – протягом визначеного терміну після її прийняття. Як правило, до конституційних змін президент (глава держави) не може застосовувати право вето¹³.

У переважній більшості конституцій встановлено неоднаковий порядок внесення змін до їх різних розділів. У деяких країнах конституції передбачають декілька порядків внесення відповідних змін, що співвідносяться між собою як альтернативні. Порядок внесення змін до Конституції у більшості країн закріплений в окремому розділі Основного Закону.

Поряд із внесенням змін до Основного Закону в деяких країнах мало місце скасування Основного Закону. Як правило, це буває пов'язано з революціями чи переворотами, що відбулися у країні, при корінній зміні суспільно-політичних сил у державі і т.д., хоча саме таке скасування в результаті зазначених подій може бути й частковим, що супроводжується відповідним застереженням.

Отже, дослідивши види конституційного процесу, можна виділити і його суб'єктів: народ, установчі збори (конституційні збори, конституційна асамблея), парламент, глава держави, уряд. А також зазначити

багатоманітність і складність способів реалізації конституційного процесу залежно від форми правління, державного режиму тощо.

¹ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2005. – С. 39.

² Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. В. Енгибарян. – М. : Норма, 2007.

³ Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія / О. І. Ющик. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – С. 728–729.

⁴ Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія / В. М. Шаповал. – К.: Юридична фірма «Салком», 2005. – С. 49.

⁵ Кудинов О. А. Официальные конституционные проекты Российской империи XIX в / О. А. Кудинов // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 70–78.

⁶ Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. В 4-х томах. Т. 1. / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1993. – С. 246.

⁷ Хабриева Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – С. 88.

⁸ Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник / В. В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 92–93.

⁹ Хабриева Т. Я. Вказана праця. – С. 85.

¹⁰ Медушевский А. Н. Конституционная модернизация. Конституция как фактор социальных изменений. Сборник докладов. М. центр конструктивных исследований МОНФ, 1999. – С. 67.

¹¹ Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 44.

¹² Теплюк М. Правові проблеми змінення Конституції України / М. Теплюк, О. Ющик // Право України. – 2007. – № 12. – С. 3.

¹³ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2005. – С. 46.

Резюме

Куненко І. С. Види конституційного процесу: поняття та особливості реалізації.

У статті розглядаються види конституційного процесу, які, на погляд автора, визначаються способами його реалізації; за суб'єктами; з точки зору отриманого результату; за видом акта; за змістом конституційного закону. Надається загальна характеристика окремим видам конституційного процесу, визначаються способи його реалізації та їх особливості.

Ключові слова: Конституція, конституційний закон, конституційний процес, поточний конституційний процес, перспективний конституційний процес.

Резюме

Куненко И. С. Виды конституционного процесса: понятие и особенности реализации.

В статье рассматриваются виды конституционного процесса, которые, на взгляд автора, определяются способами его реализации; за субъектами; с точки зрения полученного результата; по виду акта, за содержанием конституционного закона. Дается общая характеристика отдельным видам конституционного процесса, определяются способы его реализации и их особенности.

Ключевые слова: Конституция, конституционный закон, конституционный процесс, текущий конституционный процесс, перспективный конституционный процесс.

Summary

Kunenko I. Type the constitutional process: concept and implementation features.

In article discusses types of constitutional process, which, in the opinion of the author determined the manner of its implementation, according to the subjects, in terms of the result, by type of act, within the meaning of constitutional law, provided a general description of certain types of constitutional process, how it is defined implementation and their features.

Key words: constitution, constitutional law, constitutional process, the current constitutional process, promising constitutional process.

Отримано 25.11.2013