

VII. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО

УДК 342.4

Кагадій М. І.,

канд. юрид. наук, старший науковий співробітник,
завідувач кафедри господарського права
факультету підприємництва та права
Київського національного університету
технологій та дизайну

ПОРЯДОК ПРИЙНЯТТЯ ТА ВВЕДЕННЯ В ДІЮ КОНСТИТУЦІЙ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН БЛИЗЬКОГО ЗАРУБІЖЖЯ

В статті досліджуються порядок прийняття та введення в дію конституцій зарубіжних країн близького зарубіжжя. Аргументується позиція автора щодо прийняття конституцій країн близького зарубіжжя. Порівнюються різні способи введення в дію конституцій зарубіжних країн близького зарубіжжя. Пропонуються висновки і рекомендації.

Ключові слова: прийняття конституцій зарубіжних країн, введення в дію конституцій близького зарубіжжя, суб'єкти прийняття конституцій близького зарубіжжя, способи введення в дію конституцій близького зарубіжжя.

В статье исследуются порядок принятия и введения в действие конституций зарубежных стран ближнего зарубежья. Аргументируется позиция автора относительно принятия конституций стран ближнего зарубежья. Сравниваются различные способы введения в действие конституций зарубежных стран ближнего зарубежья. Предлагаются выводы и рекомендации.

Ключевые слова: принятие конституций зарубежных стран, введение в действие конституции ближнего зарубежья,

субъекты принятия конституций ближнего зарубежья, способы введения в действие конституции ближнего зарубежья.

The article examines the procedure for the adoption and enactment of the constitutions of foreign countries of the near abroad. Discusses the author's position on the adoption of the constitutions of neighboring countries. Compares various ways of introduction of the constitutions of foreign countries of the near abroad. Offers conclusions and recommendations.

Keywords: adoption of the constitutions of foreign countries, the introduction of the Constitution of the neighboring countries, the subjects of the adoption of the constitutions of neighboring countries, ways of entry into force of the Constitution abroad.

Постановка проблеми. Проблема прийняття та введення в дію конституцій зарубіжних країн близького зарубіжжя постійно знаходиться у полі зору науковців і має важливе теоретичне і практичне значення в науці конституційного права. Проводяться дослідження порядку підготовки і прийняття, способів введення в дію конституцій зарубіжних країн. Порядок прийняття та введення в дію конституції зарубіжних країн близького зарубіжжя поки що ніким не досліджувалися.

Аналіз дослідження даної проблеми. Окремі аспекти проблеми висвітлюються різними авторами в монографіях, підручниках, посібниках, наукових статтях, доповідях і повідомленнях. Серед них праці: В.М. Бесчасного, В.В. Кравченка, А.Ю. Олійника, С.М. Панкова, В.М. Суботіна, О.В. Філонова, О.Ф. Фрицького та інших, в яких досліджувалися конституції зарубіжних країн, їх порядок прийняття і введення в дію.

Метою дослідження є порядок прийняття, введення в дію та внесення змін до конституцій країн близького зарубіжжя.

Відповідно до мети задачами даного дослідження є: а) аналіз праць авторів щодо порядку прийняття конституцій зарубіжних країн; б) характеристика порядку прийняття конституцій зарубіжних країн близького зарубіжжя; в) способи введення в дію та зміни конституцій зарубіжних країн близького зарубіжжя; г) висновки і рекомендації.

Виклад основного матеріалу. В зарубіжних країнах існує декілька способів порядку прийняття та введення в дію конституцій. 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. Автори навчального посібника за редакцією В.М. Бесчасного наголошують на тому, що право на прийняття першої або нової писаної конституції, іменоване в літературі установчою владою, може бути здійснене представницькою установою, виборчим корпусом і виконавчою владою. Ці три основних способи прийняття писаної конституції можуть бути застосовані як у чистому вигляді, так і в різного роду сполученнях. Конституція набирає чинності з моменту, що зазначений у її заключних положеннях або, рідше, у супровідному особливому законі. Перехідні положення конституції можуть передбачати, що окремі її норми починають застосовуватися пізніше – зазвичай після настання якої-небудь події (виборів та ін.) [1]. Автори підручника з актуальних проблем конституційного права України за редакцією А.Ю.Олійника підкреслюють, що світова і європейська практика розрізняє декілька видів суб'єктів прийняття конституцій. Серед них: а) народ конкретної країни; б) представницькі органи країни; в) глави держав; г) глави виконавчої влади [2, с. 69]. Цікавою, відносно прийняття конституцій зарубіжних країн, є позиція авторів підручника з конституційного права зарубіжних країн за редакцією В.О.Ріяки, які виділяють демократичний і недемократичний шлях прийняття конституцій зарубіжних країн. Демократичними способами, на їх думку, є прийняття конституцій установчими зборами, референдумом, парламентами конкретних країн світу. Серед недемократичних способів вони виділяють октройовані (подаровані) конституції зарубіжних країн [3, с. 19-21].

О.Ф. Фрицький робить висновок про те, що проект конституції, як свідчить світова практика, розробляється

місцевими органами влади (США), установчими зборами, конституційними комітетами або самим парламентом. Щодо способів прийняття конституції, на його думку, світова практика виробила чотири основні: ратифікація проекту місцевих органів влади, прийняття конституції парламентом, установчими зборами і референдумом. Найбільш демократичним, на його думку, є спосіб прийняття Основного Закону країни шляхом проведення референдуму [4, с. 78-79].

О.В. Совгіря і Н.Г. Шукліна розрізняють такі способи прийняття конституцій: 1) октроювання – дарування одностороннім актом глави держави (монарха) або метрополіями своїм колоніям; 2) прийняття як результат договору – договори між монархом і виборним органом (іноді це був договір між державами); 3) народні – приймаються парламентом, установчими зборами чи затверджуються референдумом

Вони розрізняють способи зміни конституцій: 1) гнучкий – за якого зміни до конституції вносяться шляхом прийняття звичайного закону; 2) жорсткий – коли поправки до конституції вносяться у більш складному порядку, ніж видання звичайного закону. Серед жорстких конституцій О.В. Совгіря і Н.Г. Шукліна виділяють: а) власне жорсткі, до яких належать конституції, котрі змінюються парламентом одного й того самого скликання кваліфікованою більшістю голосів в палаті або палатах, та конституції, що змінюються повторним голосуванням через певний строк але парламентом того самого скликання; б) особливо жорсткі – це конституції зміни до яких затверджуються на референдумі, парламентом наступного скликання, органами суб'єктів федерації або шляхом застосування інших процедур, що ратифікують зміни. Конституції, в яких усі частини змінюються по різному, називають конституціями змішаного типу. О.В. Совгіря і Н.Г. Шукліна розглядають два види перегляду конституцій: 1) повний, що може здійснюватися: а) шляхом прийняття нової конституції, відповідно до правил, передбачених попередньою конституцією; б) шляхом прийняття нової редакції конституції зі збереженням її колишньої дати; 2) частковий, коли відбувається заміна, виключення або доповнення тексту

конституції, що не стосується положень, які утворюють її концептуальну основу [5, с. 62-64].

В.В. Кравченко називає три основні способи прийняття конституцій країн світу: а) шляхом референдуму; б) представницькими органами; в) главою держави чи виконавчої влади. Крім основних способів В.В.Кравченко підкреслює і деякі специфічні способи прийняття конституцій зарубіжних країн, а саме: а) вищим керівним органом правлячої партії (Ангола 1975 р.); б) окремими видатними політичними діячами тощо [6, с. 62-63].

Узагальнюючи вище приведені аналіз праць вчених щодо порядку підготовки проєктів, прийняття і введення в дію конституцій зарубіжних країн світу можна зробити деякі висновки: 1) розглядаються різні способи підготовки, прийняття і введення в дію конституцій зарубіжних країн світу; 2) серед способів підготовки і прийняття конституцій зарубіжних країн автори виділяють: а) народний (парламент, установчі збори, референдум); б) договірний; в) октройований; г) вищим керівним партійним органом; 3) введення в дію конституцій зарубіжних країн, на думку авторів, можливе такими способами: а) вказівками у прикінцевих чи перехідних положеннях тексту конституції; б) у спосіб, що закріплюється у спеціально прийнятому законі для введення конституції в дію; 4) внесення до конституцій змін, на думку авторів, можливе такими способами: а) парламентом одного й того самого скликання кваліфікованою більшістю голосів в палаті або палатах, повторним голосуванням через певний строк але парламентом того самого скликання; б) затвердження змін на референдумі або парламентом наступного скликання, або органами суб'єктів федерації, або шляхом застосування інших процедур, що ратифікують зміни.

Порядок підготовки, прийняття, введення в дію та внесення змін в конституції зарубіжних країн близького зарубіжжя має деякі особливості. Серед нині діючих конституцій країн близького зарубіжжя слід проаналізувати порядок підготовки, прийняття, введення в дію та внесення змін конституцій: а) Білорусії, Молдови, Росії, України; б) Естонії,

Латвії, Литви; в) Азербайджану, Вірменії, Грузії; г) Казахстану, Киргизії, Таджикистану, Туркменістану, Узбекистану. Ми зупинимося на характеристиці конституцій республік: а) Білорусії; б) Молдови; в) Росії; г) України.

Конституція Республіки Білорусь була ухвалена 15 березня 1994 року і сьогодні діє з доповненнями за результатами референдумів 24 листопада 1996 року та 17 жовтня 2004 року. Підготовку проекту Конституції Республіки Білорусь здійснила Конституційна комісія, яка була утворена Верховною Радою Республіки Білорусь 22 червня 1990 року. Після майже чотири річної підготовки проекту, конституція була прийнята 15 березня 1994 року Верховною Радою Республіки Білорусь. В той же день було прийнято конституційний закон про введення в дію Конституції Республіки Білорусь. 28 березня 1994 р. названий закон був підписаний, а 30 березня 1994 р. текст Конституції було опубліковано в республіканських газетах і з цього дня вона набрала чинності у відповідності з ст. 141. В Законі було закріплено положення про те, що в день вступу в силу Конституції Республіки Білорусь припиняється дія статей Конституції Республіки Білорусь 1978 року з наступними змінами та доповненнями, якщо інше не передбачено цим Законом, а також Закону Республіки Білорусь від 25 серпня 1991 року "Про надання статусу конституційного закону Декларації Верховної Ради Республіки Білорусь про державний суверенітет Республіки Білорусь". Зміни і доповнення до конституції приймаються Парламентом за ініціативи Президента або не менше 150 тисяч громадян Білорусії, що мають право голосу. Закон про внесення змін і доповнень до конституції приймається після двох обговорень в Парламенті з проміжком не менше трьох місяців, якщо у кожній палаті проголосує не менше двох третіх депутатів від їх повного складу. Внесення змін у розділі перший «Основи конституційного ладу», другий «Особа, Суспільство, Держава», четвертий «Президент, Парламент, Уряд, Суд», восьмий «Дія Конституції Республіки Білорусь і порядок її змін» можливе лише шляхом референдуму [7].

Підготовку проекту Конституції Республіки Молдова здійснила Конституційна комісія. Конституція Республіки

Молдова (далі Конституція) була прийнята 29 липня 1994 року і набула чинності 27 серпня 1994 р. та діє в редакції Законів Республіки Молдова від 19.07.1996 р. №957-XIII, 05.07.2000 р. №1115-XIV, 12.07.2001 р. №351-XV, 21.11.2002 р. №1469-XV, 21.11.2002 р. №1470-XV, 21.11.2002 р. №1471-XY, 25.07.2003 р. №344-XV, 29.06.2006 р. №185-XVI, 25.11.2016 р. № 256. В заключних та перехідних положеннях закріплено, що разом з набуття чинності Конституції Республіки Молдова втрачає чинність Конституція Республіки Молдова від 15 квітня 1978 року з усіма внесеними в неї змінами та доповненнями. Порядок перегляду Конституції закріплюється в розділі шостому. Ініціатива перегляду Конституції належить: а) не менше 200000 громадян Республіки Молдова, що мають виборчі права; б) не менше ніж одній третині депутатів Парламенту; в) Уряду. На проект конституційного закону має бути висновок Конституційного суду, прийнятий не менше ніж чотирма суддями (ст. 141). Положення про суверенний, незалежний і унітарний характер держави, а також про її постійний нейтралітет можуть бути переглянуті лише при їх схваленні шляхом референдуму більшістю громадян, включених у виборчі списки. Не допускається перегляд, наслідком якого було б скасування основних прав і свобод громадян або гарантій. Конституція не може бути переглянута під час надзвичайного, осадного та воєнного стану (ст. 142). Парламент має право прийняти закон про внесення змін до Конституції не раніше шести місяців після подання відповідної пропозиції. Закон приймається двома третинами голосів депутатів. Якщо протягом року після подання пропозиції про внесення змін до Конституції Парламент не прийняв відповідний конституційний закон, пропозиція вважається такою, що втратив чинність (ст. 143) [8].

16 червня 1990 р. Перший З'їзд народних депутатів РРФСР утворив Конституційну комісію, яка підготувала проект Конституції Росії. Ще один проект Конституції Росії був підготовлений Конституційною нарадою, яку утворив Президент РФ Б.М. Єльцин. В результаті співпраці був створений єдиний проект Конституції Російської Федерації. 15 жовтня 1993 р. Президент Російської Федерації Б.М. Єльцин

підписав Указ про всенародне голосування за проект Конституції РФ. Голосування відбулося 12 грудня 1993 р. За прийняття Конституції РФ проголосувало 58,43%, проти — 41,57%. Нова Конституція РФ була прийнята і вступила в дію з дня її опублікування 25 грудня 1993 року. День всенародного голосування 12 грудня 1993 вважається днем прийняття Конституції Російської Федерації. Одночасно була припинена дія Конституції (Основного Закону) Російської Федерації – Росії, прийнятої 12 квітня 1978 року, з наступними змінами та доповненнями (ст. 1 Прикінцевих та перехідних положень).

Глава 9 Конституції РФ закріплює порядок внесення конституційних поправок та перегляд її положень. Так, пропозиції про поправки та перегляд положень Конституції Російської Федерації можуть вносити Президент Російської Федерації, Рада Федерації, Державна Дума, Уряд Російської Федерації, законодавчі (представницькі) органи суб'єктів Російської Федерації, а також група чисельністю не менше однієї п'ятої членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи (ст. 134). Положення глав 1, 2 і 9 Конституції Російської Федерації не можуть бути переглянуті Федеральними Зборами. Якщо пропозицію про перегляд положень глав 1, 2 і 9 Конституції Російської Федерації буде підтримано трьома п'ятими голосів від загального числа членів Ради Федерації і депутатів Державної Думи, то відповідно до федерального конституційного закону скликаються Конституційні Збори. Конституційні Збори або підтверджують незмінність Конституції Російської Федерації, або розробляють проект нової Конституції Російської Федерації, який приймається Конституційними Зборами двома третинами голосів від загальної кількості їх членів або виноситься на всенародне голосування. При проведенні всенародного голосування Конституція Російської Федерації вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало більше половини виборців, які взяли участь в голосуванні, за умови, що в ньому взяло участь більше половини виборців (ст. 135). Поправки до глав 3–8 Конституції Російської Федерації приймаються в порядку, передбаченому для прийняття федерального конституційного закону, і вступають в силу після їх схвалення органами законодавчої

влади не менше ніж двох третин суб'єктів Російської Федерації (ст. 136). Зміни до статті 65 Конституції Російської Федерації, що визначає склад Російської Федерації, вносяться на підставі федерального конституційного закону про прийняття в Російську Федерацію і утворення в її складі нового суб'єкта Російської Федерації, про зміну конституційно-правового статусу суб'єкта Російської Федерації. У разі зміни найменування республіки, краю, області, міста федерального значення, автономної області, автономного округу нове найменування суб'єкта Російської Федерації підлягає включенню до статті 65 Конституції Російської Федерації (ст. 137) [9].

Конституція України була прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року і в цей день набула чинності відповідно до ст. 160. Вона діє зі змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст.44 № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст.68 № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст.142 № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст.143 № 1401-VIII від 02.06.2016, ВВР, 2016, № 28, ст.532. Закон України № 2222-IV від 08.12.2004 визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Положення Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України № 2222-IV від 08.12.2004, № 2952-VI від 01.02.2011, № 586-VII від 19.09.2013, визнано такими, що є чинними на території України Постановою Верховної Ради України № 750-VII від 22.02.2014 [10].

Автори підручника «Актуальні проблеми конституційного права України» вважають, що “новітній конституційний процес в Україні можна умовно поділити на чотири основні етапи. Перший етап (24.08.1991 р. – 26.10.1993 р.) пов'язаний з розробкою Концепції нової Конституції України та трьох проектів Основного Закону; другий етап (20.09.1994 р. –

08.06.1995 р.) знаменується прийняттям Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом про організацію державної влади та місцевого самоврядування; третій етап (19.06.1995 р. – 28.06.1996 р.) характеризується введенням в дію нової Конституції України; четвертий етап (28.06.1996 р. – до т.ч.) – конституційна реформа ведеться в напрямку втілення конституційних засад у державне та суспільне життя” [2, с. 64]. Порядок внесення змін до Конституції України урегульовано в розділі XIII. Так, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 154). Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України", попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (ст.155). Законопроект про внесення змін до розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України" подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання (ст. 156). Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Конституція України не може бути змінена в умовах

воєнного або надзвичайного стану (ст. 157). Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України (ст. 158). Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції (ст. 159) [10].

Висновки. Отже, порядок підготовки і прийняття Конституції України, введення її в дію і внесення до неї змін має свої особливості. Підсумовуючи досліджене зробимо деякі висновки і рекомендації. 1. Вчені-конституціоналісти розглядаються різні способи: 1) підготовки, прийняття конституцій зарубіжних країн світу: а) народний (парламент, установчі збори, референдум); б) договірний (монарх, виборний орган); в) октройований (дарований монархом, метрополією, вищим партійним органом); 2) введення в дію конституцій зарубіжних країн світу: а) вказівками у прикінцевих чи перехідних положеннях тексту конституції; б) у спосіб, що закріплюється у спеціально прийнятому законі для введення конституції в дію; 3) внесення до конституцій змін: а) парламентом одного й того самого скликання кваліфікованою більшістю голосів в палаті або палатах, повторним голосуванням через певний строк але парламентом того самого скликання; б) затвердження змін на референдумі або парламентом наступного скликання, або органами суб'єктів федерації, або шляхом застосування інших процедур, що ратифікують зміни.

2. Порядок прийняття, введення в дію та внесення змін до конституцій республік Білорусь, Молдова, Російської Федерації та України має певні особливості: а) різні етапи підготовки проектів конституції; б) різні способи прийняття конституцій (парламентський, референтний); в) різні способи введення в дію

конституцій (в день прийняття, в день оприлюднення); різні способи внесення змін.

3. Імплементация пропозицій при подальшому удосконаленні конституційного процесу щодо внесення змін і доповнень до конституцій сприятиме ефективності конституційного регулювання в країнах близького зарубіжжя.

Література:

1. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посібник / В.М. Бесчасний, О.В. Філонов, В.М. Суботін, С.М. Панков; За ред. В.М.Бесчасного. – К.: Знання, 2007. – 467 с.

2. Актуальні проблеми конституційного права України [текст] : підручник / за заг. ред. професора Олійника А.Ю. – К.: «Центр учбової літератури», 2013. – 554 с.

3. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / В.О. Ріяка (керівник авт. кол.), В.С. Семенов, М.В. Цвік та ін.; За заг. ред. В.О. Ріяки. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.

4. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник / О.Ф.Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.

5. Совгиря О.В. Конституційне право України: Навч. посібник / О.В.Совгиря, Н.Г. Шукліна. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 632 с.

6. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник / В.В. Кравченко. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.

7. Конституція Республіки Білорусь 1994 р. Електронний доступ: <http://www.tamby.info/zakon/konstitutsiya.htm>.

8. Конституція Республіки Молдова 1994 р. Електронний доступ: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3249.

9. Конституція Російської Федерації 1993 р. Електронний доступ: <http://vladrieltor.ru/constitution>.

10. Конституція України 1996 р. Електронний доступ: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>