

УДК 342.41

**І.С. КУНЕНКО**, канд. юрид. наук, Київський університет туризму, економіки і права

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС ЯК ВИД ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

**Ключові слова:** законодавчий процес, конституційний процес, Конституція, закон, референдум

Ознайомлення з літературою, присвяченою дослідженню конституційного процесу, дає підстави вважати, що проблеми теоретичного дослідження конституційного процесу потребують додаткової уваги з боку вітчизняної юридичної науки, оскільки досі немає загальноприйнятого визначення поняття конституційного процесу, його видів, способів реалізації тощо.

Треба сказати, що окремі дослідники конституційного процесу намагалися систематизувати існуючі визначення його поняття.

Зокрема, вважається, що поняття «конституційний процес» не аналогічне поняттям «цивільний процес», «кримінальний процес» тощо. На відміну від останніх, конституційний процес може розумітися, як мінімум, у трьох значеннях. У першому значенні конституційний процес розуміють як лад усіх конституційно-процесуальних відносин. Це так зване «широке» розуміння. Дане розуміння асоціюється з терміном «конституційно-процесуальне право», тобто ці поняття можна вважати синонімами, так само як поняття «цивільний процес», «цивільно-процесуальне право» і т.п. У другому значенні конституційний процес розглядається як сукупність процедурних стадій розробки, прийняття й зміни Конституції. Це так зване «вузьке» розуміння. У третьому значенні під конституційним процесом розуміють конституційно-судовий процес, тобто сукупність стадій конституційного судочинства [1, с.44].

Варто зазначити, що у літературі конституційний процес іноді розглядається одноча-

сно у широкому розумінні (як прогресивний процес становлення й розвитку інститутів конституційного ладу, а також пов'язана з цим діяльність усіх суб'єктів конституційного права), і у вузькому розумінні (як встановлений конституційним законодавством порядок (процедура), відповідно до якого суб'єкти конституційного права реалізують свою конституційну правоздатність. У цьому значенні в конституційному праві вживаються поняття «референдумний процес» – сукупність процедур, що визначають порядок проведення референдумів, «виборчий процес» – сукупність процедур, пов'язаних із проведенням виборів органів державної влади й місцевого самоврядування, «законодавчий процес» – сукупність процедур, що визначають порядок розробки й прийняття законів, «конституційне судочинство» – сукупність процедур, що визначають порядок вирішення конституційним судом (регіональним органом конституційного контролю) справ, які належать до його компетенції, «бюджетний процес» – порядок розробки (складання) і прийняття бюджету, тощо [2, с.230].

На нашу думку, конституційний процес – це насамперед процес правотворчої діяльності, спрямованої на вироблення, прийняття, введення в дію та змінення органами державної влади, громадянами, іншими уповноваженими суб'єктами Основного Закону держави.

Таке визначення дає можливість відмежувати конституційний процес від близьких до нього понять, таких як «політичний процес», «законодавчий процес», «конституційна реформа» тощо. Як правове явище, конституційний процес, звичайно належить до явищ і суспільних, а точніше суспільно-політичних. Проте в останніх конституційний процес існує як складова більш загального суспільно-політичного процесу, оскільки без права, втіленням якого виступає Конституція, процес не може бути визначений як «конституційний».

Для того щоб виділити конституційний процес у праві як окремий вид юридичного процесу, а саме як правотворчий (законодавчий) процес слід обрати певний критерій по-

ділу. На нашу думку, цим критерієм є вид актів, що фігурують у правотворчому (законодавчому) процесі: 1) закони; 2) Основний Закон держави і зміни до нього.

Аналізуючи поняття конституційного процесу, автор виходить з того, що для нього, як правового феномена, родовим є поняття юридичного процесу, а найближчим до нього родом – поняття «законодавчий процес». Останній є юридичним процесом вироблення законів держави; а Конституція також є законом, лише особливим (Основним Законом держави), що має верховенство над іншими (звичайними) законами, і має притаманні тільки їй специфічні властивості, то процес її розробки, прийняття та зміни відрізняється від того, який має місце щодо звичайних законів, і виступає як особливий законодавчий процес, а саме як конституційний процес.

Оскільки законодавчий процес спрямований на вироблення законодавчих актів, то залежно від видів законодавчих актів визначаються і види законодавчого процесу. Зокрема, конституційний процес спрямований на вироблення Конституції та конституційних законів на відміну від ординарного (звичайного) і так званого субститутного законодавчого процесу, продуктом яких є відповідно звичайний закон або квазі-закон (делегована законотворчість). Усі ці види законодавчого процесу мають свою специфіку, що зумовлена специфікою законодавчих актів, виробленню яких вони підпорядковані [3, с.166].

Виходячи з вищевикладеного, на нашу думку, поняття конституційного процесу необхідно формувати як видове поняття щодо родового поняття «законодавчий процес».

Ми виходимо з наступного поняття «законодавчого процесу» запропонованого в літературі: «Законодавчий процес – це процес законодавчої діяльності, спрямованої на вироблення повноважними особами суб'єктами та органами системи законів держави у формі законодавчих актів, що становлять основу законодавства держави» [3, с.153].

Основні ознаки законодавчого процесу такі: 1) здійснюється спеціально уповноваже-

ними владними суб'єктами; 2) спрямований на вироблення системи законів держави; 3) здійснюється виключно в порядку, визначеному законом, і має свої стадії (законодавча ініціатива і підготовка законопроекту; внесення законопроекту до парламенту; розгляд і обговорення законопроекту; прийняття закону; підписання, опублікування і введення в дію закону).

Отже законодавчий процес спрямований на вироблення законів держави.

Під законом, звичайно, розуміють нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади (або безпосередньо народу), який регулює найважливіші питання суспільного та державного життя, має вищу юридичну чинність і приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури [4, с.67; 5, с.134; 6, с.219].

В ієрархії законодавства закони займають чільне місце після Конституції України. Верховенство закону не зафіксовано в Конституції України у вигляді загальної норми чи принципу. Але це впливає із змісту Основного Закону. Зокрема, ст.8 Основного Закону України передбачає, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, Конституція України має вищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати їй. В низці статей Конституції України закони виділені як найважливіші засоби правового регулювання суспільних відносин. Саме Конституція України і закони визнані об'єктами офіційного тлумачення Конституційного Суду України – єдиного органу конституційної юрисдикції. В тексті Конституції України є багато посилань на закони, а саме «відповідно до закону», «в порядку, встановленому законом», «визначається законом України», «встановлюється законом», «на підставі закону», «передбачено законом» (статті 8–10, 13, 14, 17, 19, 22, 44-47 тощо), чим засвідчуються зв'язки її положень з положеннями законів та значущість цих зв'язків. Також у Конституції України чітко визначено коло питань, віднесених виключно до сфери регулювання законами, про що було зазначено

вище. В Основному Законі України встановлено порядок прийняття саме законів і набуття ними чинності, що також зумовлює верховенство закону відносно інших нормативно-правових актів.

Конституція також є законом, але особливим – Основним Законом держави, що має верховенство над іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами. Верховенство Конституції означає її пріоритетне положення в системі законодавства. По-перше, норми Конституції мають пріоритет і верховенство над нормами законів і підзаконних актів. По-друге, самі закони й інші акти приймаються передбаченими Конституцією органами та у встановленому нею порядку. Таким чином, Конституція виступає як головне джерело права, що становить основу всієї системи нормативно-правового регулювання суспільних відносин у державі. Принцип верховенства Конституції України прямо закріплений в ч.2 ст.8 Конституції України: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» [7].

Оскільки Конституція є найвищим законодавчим актом держави і має притаманні тільки їй специфічні риси, процес її розробки, прийняття та змінення відрізняється від того, який має місце щодо звичайних законів. У п.6 ст.90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» зазначено, що Законопроект, у якому пропонується внести зміни до закону (законів), не може поєднуватися зі змінами до Конституції України [8]. Тому виникає потреба процес прийняття та внесення змін до Основного Закону позначити окремим терміном «конституційний процес». Отже законодавчий процес та конституційний процес співвідносяться як загальне і особливе. Конституційному процесу притаманні ознаки законодавчого процесу, всі загальні моменти процедури прийняття звичайних законів поширюються і на конституційний процес (законопроект розглядається в комітетах, голосування за законопроект здійснюється народними депутатами, закон під-

писує глава держави тощо). Таким чином, з цього випливає важливий висновок, що у тій частині, де процедура прийняття Конституції чи конституційних законів не врегульована розділом XIII Конституції України, застосовується загальна законодавча процедура.

Суб'єктами конституційного процесу є суб'єкти законодавчого процесу, однак у здійсненні конституційного процесу помітна роль належить народному волевиявленню. Конституційний процес може здійснюватися не лише державною владою, а й громадянами у відповідних формах безпосередньої демократії (народна ініціатива, референдум), а також спеціально уповноваженими органами (установчими зборами тощо).

Народна ініціатива, як спосіб прийняття та внесення змін до Основного Закону мало поширена і закріплюється юридично не часто. Зокрема, її використовують у таких країнах як Австрія, Італія, Швейцарія.

У більшості європейських країн для прийняття і внесення змін до Основного закону використовується референдум, який, як правило, називають конституційним. Його було використано, зокрема, при прийнятті конституцій Італії 1947 р., Греції 1975 р., Польщі 1997р., Португалії 1976 р., Іспанії 1978 р., Румунії 1991 р., Росії 1993р. та в деяких інших [9, с.78; 10, с.42; 11, с.62; 12, с.31].

Референдум є обов'язковою стадією і в процесі внесення змін до конституції в таких країнах як Австрія, Албанія, Андорра Данія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Молдова, Польща, Румунія, Словенія, Туреччина, Франція, Швейцарія.

У багатьох країнах (Австрія, Ірландія, Італія, Молдова, Польща, Румунія, Туреччина, Україна) референдуму щодо внесення змін до конституції передують їх схвалення парламентом або установчими зборами.

Конституційний процес, так само як і законодавчий, має свої стадії, але з певними особливостями на кожній із цих стадій. Можна виділити такі основні стадії цієї процедури, які спостерігаються у практиці: 1) ініціатива та розроблення акту 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.

Предметом конституційного процесу є прийняття, зміна чи припинення дії не будь-яких нормативно-правових актів, а лише Основного Закону держави – Конституції та конституційних законів.

Конституційний процес також поділяється на види, зокрема за способами його реалізації на: 1) поточний конституційний процес; 2) перспективний конституційний процес. Прийняття законів, якими вносяться навіть незначні зміни до чинної Конституції, є способом реалізації конституційного процесу, так само як і ухвалення її нової редакції або вироблення нового Основного Закону держави. Разом з тим, якщо перші два способи стосуються існуючої Конституції, то останній передбачає появу в державі Основного Закону в державі вперше або прийняття якісно нової Конституції. Зрозуміло, що останній спосіб передбачає самостійний процес, тоді як внесення змін до чинної Конституції та ухвалення її в новій редакції можуть відбуватися у межах одного й того самого конституційного процесу, коли внесення значної кількості змін обумовлює необхідність у новій редакції чинної Конституції [13].

Отже, дослідивши дане питання, можемо стверджувати, що законодавчий і конституційний процес співвідносяться як загальне та особливе. Конституційний процес – це процес законодавчої діяльності, що здійснюється органами державної влади, безпосередньо громадянами або спеціально уповноваженими органами та суб'єктами і спрямований на підготовку, розробку й прийняття та введення в дію Конституції, а також внесення до неї змін і припинення її дії.

Конституційному процесу притаманні ознаки законодавчого процесу, всі загальні моменти процедури прийняття звичайних законів поширюються і на конституційний процес. Проте, предметом конституційного процесу є

прийняття, зміна чи припинення дії лише Конституції та конституційних законів; для регулювання конституційного процесу передбачені спеціальні конституційні норми, що їх містить розділ XIII чинної Конституції України; конституційний процес здійснюється не лише державною владою, а й громадянами у різних формах народного волевиявлення, має свої види та особливості реалізації.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Саликов М. С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль права и учебная дисциплина / М. С. Саликов // Право и политика. – 2000. – № 4. – С. 15–26.
2. Иванец Г. И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Г. И. Иванец, И. В. Калинин, В. И. Червонюк; под общей ред. В. И. Червонюка]. – М.: Юрид. лит., 2002. – 432 с.
3. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія / О. І. Ющик. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.
4. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – 2-ге вид., переробл. та доопрац. – К.: Алерта; КНТ; Центр учб. л-ри, 2010. – 432 с.
5. Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права України: монографія / В. І. Цоклан; за ред. В. Л. Федоренко. – К.: Ліра-К, 2009. – 400 с.
6. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник / С. С. Алексеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2001. – 416 с.
7. Конституція України: від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»: від 10.02.2010 р., № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.
9. Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. В. Енгибарян. – М.: Норма, 2007. – 495 с.



10. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2005. – 669 с.

11. Енгибарян Р. В. Конституционное право : учебник / Р. В. Енгибарян, Е. В. Тадевосян. – М., 2000. – 492 с.

12. Шаповал В. М. Сучасний конституціо-

налізм : монографія / В. М. Шаповал. – К. : Юрид. фірма «Салком», 2005. – 560 с.

13. Куненко І. С. Конституційний процес в Україні: актуальні питання правового забезпечення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / І. С. Куненко. – К., 2011. – 20 с.

***Куненко І. С. Конституційний процес як вид законодавчого процесу / І. С. Куненко // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 232–236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_40.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_40.pdf)***

Розглянуто конституційний процес як юридичний, а саме законодавчий процес; здійснено аналіз і порівняння конституційного та законодавчого процесу за предметом, ознаками, стадіями здійснення, суб'єктами, видами; зроблено висновок, що поняття конституційного процесу необхідно формувати як видове поняття щодо родового поняття «законодавчий процес»; надано авторське визначення конституційного процесу.

\*\*\*

***Куненко І.С. Конституционный процесс как вид законодательного процесса***

Рассмотрен конституционный процесс как юридический, а именно законодательный процесс; осуществлен анализ и сравнение конституционного и законодательного процесса по предмету, признакам, стадиям осуществления, субъектам, видам; сделан вывод, что понятие конституционного процесса необходимо формировать как видовое понятие к родовому понятию «законодательный процесс»; предоставлено авторское определение конституционного процесса.

\*\*\*

***Kunenko I.S. Constitutional process as a kind of legislative process***

The article considers the constitutional process as legal, namely the legislative process, carried out the analysis and comparison of constitutional and legislative process on the subject featured stages of the implementation, subjects, types, it is concluded that the concept of the constitutional process should be formed as a specific concept of the generic concept of «legislative process», provided the author's definition of the constitutional process.