



ною обстановкою. Кожне суспільство, кожна держава, як правило, розробляє ту концепцію і застосовує ту модель місцевого самоврядування, яка більш-менш враховує його історичний досвід, традиції і правову культуру населення.

Системність місцевого самоврядування, будучи «накладеною» на матрицю суспільного ладу тієї чи іншої країни з його закономірностями і специфічними рисами, призводить до появи певних моделей організації муніципальної влади, аналіз яких є одним із пріоритетних напрямків подальших досліджень у даній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Любченко П.М. Муніципальне право України: навч. посіб. / П.М. Любченко. – Харків: ФІНН, 2012. – 496 с.
2. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О.Н. Ярмиш, В.О. Сєрбогін. – Х.: ХНУВС, 2002. – 672 с.
3. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / О.В. Батанов. – К.: Ін Юре, 2003. – 512 с.
4. Новик И.Д. Современные конституции / И.Д. Новик. – М.: Изд. Д.П. Ефимова, 1905. – 826 с.

5. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.

6. Василевич Г.А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Г.А. Василевич, Н.М. Кондратович, Л.А. Приходько; под общ. ред. Г.А. Василевича. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 480 с.

7. Хлебунова С.А. Конституционно-правовые основы развития местного самоуправления в системе государственного управления Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.А. Хлебунова – Челябинск, 2005. – 176 с.

8. Борденюк В.І. Державний механізм держави як система органів державної влади та органів місцевого самоврядування та фактори його цілісності / В.І. Борденюк // Юридична Україна. – 2005. – № 3. – С. 15–23.

9. Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз: монографія / А.М. Онупрієнко. – Х.: ПП «Торсінг плюс», 2009. – 300 с.

10. Мельник О.А. Органи місцевого самоврядування України в механізмі держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.А. Мельник; Харків. Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2015. – 20 с.

11. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 99–107.

12. Локшина К.Н. Традиции изучения основных концепций местного самоуправления в зарубежных странах / К.Н. Локшина // Вестник МГТУ им. М.А. Шолохова. Серия «История и политология». – 2012. – № 1. – С. 83–91.

УДК 342.7(477)(045)

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ЯК ОСНОВНИЙ ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДПОВІДНОСТІ КОНСТИТУЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СТАНДАРТАМ ПРАВ ЛЮДИНИ

Пересада О.М., к. ю. н.,
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольський державний університет

Стаття присвячена вивченню процедур реформування конституцій у європейських державах для забезпечення відповідності норм основного закону європейським стандартам реалізації прав і свобод людини.

Ключові слова: конституція, конституційна реформа, законодавча ініціатива, референдум, права та свободи людини, європейські стандарти.

Статья посвящена изучению процедур реформирования конституций в европейских государствах для обеспечения соответствия норм основного закона европейским стандартам реализации прав и свобод человека.

Ключевые слова: конституция, конституционная реформа, законодательная инициатива, референдум, права и свободы человека, европейские стандарты.

Peresada O.M. CONSTITUTIONAL REFORM AS A MAIN METHOD TO PROVIDE ACCORDANCE BETWEEN CONSTITUTION AND EUROPEAN STANDARDS OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

The article deals with investigation of procedures of reforming Constitutions in European countries to provide compliance of the norms of fundamental law with European standards of realization of human rights and freedoms.

Key words: Constitution, constitutional reform, legislative initiative, referendum, human rights and freedoms, European standards.

Постановка проблеми. Розвиток сучасного суспільства вимагає на законодавчому рівні, зокрема на рівні основного закону держави, упровадження норм і стандартів, щоб забезпечували відповідний захист прав і свобод людини та громадянина. Можливості держави в цій сфері напряму залежать від можливостей держави адаптувати свою конституцію до тенденцій світового розвитку в

аспекті глобалізаційних процесів, у тому числі у сфері права.

Практично будь-яка сучасна конституція містить положення, які регулюють порядок унесення до неї змін. За цим критерієм практично всі конституції відрізняються одна від однієї, і надзвичайно важко знайти схожі держави, для яких сукупність процедур, що використовуються для зміни основних законів,

була б абсолютно ідентичною. Однак настільки ж складно виявити хоча б одну державу, процедури зміни основного закону якої не містять тих самих елементів, які використовуються в процедурах зміни основних законів інших сучасних держав. Саме цей факт створює велике поле для виявлення й порівняння панівних процедур, що використовуються для зміни основних законів сучасних держав.

Ступінь розробленості проблеми. Конституційна реформа є предметом наукових досліджень багатьох науковців, зокрема М.О. Баймуратова, Ю.О. Волошина, О.В. Зайчука, О.Л. Копиленка, В.М. Шаповала та інших. Водночас у подальших пошуках варто акцентувати увагу на особливостях процесів конституційної трансформації та модернізації в сучасних умовах поглиблення й інтенсифікації процесів європейської міждержавної інтеграції нашої країни.

Метою статті є вивчення процедур, що застосовуються в державах Європейського Союзу (далі – ЄС) для зміни (трансформації) основних законів для впровадження механізмів найефективнішого забезпечення реалізації прав і свобод людини на будь-якому рівні функціонування правової системи держави. Це питання є надзвичайно актуальним у зв'язку з тим, що саме механізм трансформації конституції є основою для закріплення базових стандартів прав людини та громадянина, бо саме конституційні норми встановлюють засади їх реалізації. Відповідність конституційних норм потребам і стандартам сьогодення вагомо залежить від здатності конституції оперативно трансформуватися до цих потреб і стандартів. Головним питання є втримання крихкого балансу між забезпеченням захищеності норм конституції, що є основою прав та свобод людини, від всьохчасного політичного втручання (дотримання жорсткого механізму змін до основного закону) і врегулювання на конституційному рівні нових правовідносин, що постійно виникають і еволюціонують у суспільстві (гнучкість норм до негайних потреб).

Виклад основного матеріалу. Сутність унесення змін до будь-якої конституції виражається в їхній трансформації до певного якісно нового рівня. Саме явище трансформації вміщує в собі як статичний, так і динамічний аспекти конституційних змін. І саме воно є інтегративною категорією, що об'єднує досить різні категорії, зокрема порядок унесення змін до конституції, наслідки конституційної реформи, які піднімають на якісно новий рівень стандарти забезпечення реалізації прав і свобод людини в державі.

Термін «трансформація конституції» можна вживати в широкому й вузькому сенсах. Вищенаведені аргументи стосуються широкого розуміння конституційної трансформації. У вузькому сенсі конституційна трансформація й конституційні зміни є ідентичними. Вони відображають функціональний аспект конституційної трансформації.

Для цілей визначення процедур, які застосовуються для зміни текстів конституцій, доречним є проаналізувати положення, що регламентують порядок зміни основних за-

конів держав-членів ЄС: Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Нідерландів, Польщі, Фінляндії, Франції, Естонії тощо. Аналіз такої кількості конституцій дає змогу сподіватися на об'єктивність результатів дослідження й достовірність викладених висновків.

Усі процедури, які використовуються для зміни текстів конституцій, видається логічним поділити на три основні стадії, ідентичні стадіям законотворчого процесу:

- 1) унесення пропозиції про перегляд або внесення змін у конституцію;
- 2) розробка тексту конституційних змін;
- 3) схвалення змін до конституції;
- 4) унесення змін до тексту конституції в певній формі та введення нових конституційних положень у дію.

Найбільший інтерес з погляду першої стадії процесу внесення змін до конституції є питання щодо суб'єктів, які мають право реалізувати ініціативу внесення змін до конституції.

У більшості держав-членів ЄС коло суб'єктів, що мають право ініціативи внесення змін до конституції, набагато вужче, ніж коло суб'єктів законодавчої ініціативи. Зокрема, винятковим правом виходити з ініціативою про внесення змін до Конституції Португальської Республіки наділяються депутати Асамблеї Республіки, тоді як законодавча ініціатива в Португалії, крім депутатів Асамблеї Республіки, також належить Уряду й автономним областям [1, с. 799].

Відповідно до Конституції Естонської Республіки, право пропонувати на розгляд питання про зміну Конституції мають не менше ніж одна п'ята частина членів Державних Зборів і Президент Республіки, тоді як законодавча ініціатива в Естонії належить також членам Державних Зборів, фракціям Державних Зборів, комісіям Державних Зборів і Уряду Республіки. Інтерес у цій ситуації має той факт, що Президент Естонської Республіки не має права законодавчої ініціативи, проте в його повноваження входить право ініціювати процедуру внесення змін до Конституції Естонської Республіки [2, с. 734–743].

В Іспанії право законодавчої ініціативи, так само як і право щодо ініціативи про внесення змін до Конституції, належить широкому колу суб'єктів. Із такого роду ініціативою можуть виходити Уряд, Конгрес і Сенат. Крім того, збори автономних співтовариств можуть звертатися до Уряду з проханням про висунення законопроектів і проектів змін до Основного Закону, а також пропонувати Президії Конгресу законодавчі пропозиції, направляючи для їх підтримки в згадану палату не більше від трьох членів зборів. Але й у цьому випадку коло суб'єктів законодавчої ініціативи ширше, ніж коло суб'єктів, які мають право виходу з ініціативою про внесення змін до Конституції, оскільки право законодавчої ініціативи має також і населення Іспанії [1, с. 69].

Отже, очевидно, що внесення змін до основних законів є в більшості держав-членів ЄС процедурою більш складною, ніж процедура прийняття й зміни звичайних законів.



Уже на початковому етапі – на етапі ініціювання процедури зміни конституції – можна тверджувати, що конституційні норми, зокрема у сфері забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, є більш захищеними, ніж норми звичайних законів, що забезпечує їхню сталість як у позитивному сенсі, так і в негативному. Дуже обмежене коло суб'єктів законодавчої ініціативи з питань унесення змін до основного закону гальмує процес адаптації цих норм до потреб сучасного стану правовідносин.

Разом із тим необхідно більш докладно дослідити стадію розгляду та схвалення поправок до конституцій держав-членів ЄС. Незважаючи на велику кількість способів зміни основних законів, аналіз таких способів надає можливість поділити всі процедури, які застосовуються для зміни конституцій, на кілька основних груп:

- 1) схвалення змін до конституції, висловлених на референдумі, законодавчим органом державної влади;
- 2) схвалення змін до конституції органом установчої влади (конститувантою);
- 3) схвалення змін до конституції законодавчими органами суб'єктів федерації у федеративних державах;
- 4) участь глави держави в зміні конституції.

Розглянемо більш докладно кожну з вищевказаних процедур. Схвалення поправок законодавчим органом державної влади є найбільш поширеною практикою. Цей варіант, за рідкісними винятками, зустрічається практично в будь-якій конституції з незначними відмінностями. Причиною цього, швидше за все, є відносна простота самого процесу, відсутність необхідності зазнавати додаткових витрат на проведення референдумів, найбільш адекватне відображення наявного на момент зміни конституції співвідношення політичних сил, а також більш висока кваліфікація і професійна підготовка парламентаріїв у галузі конституційного права, порівняно зі звичайним населенням. Не можна заперечувати й відносно високого ступеня демократичності цієї процедури, зважаючи на представницький характер законодавчих органів держав-членів ЄС.

Незважаючи на досить широке використання цієї процедури, застосовується вона в різних державах неоднаково.

Конституція Франції закріплює, що поправки до Конституції повинні бути схвалені в ідентичній редакції обома палатами французького парламенту – Національними зборами й Сенатом, після чого поправка до Конституції має бути схвалена на референдумі, у цьому разі вимоги про кваліфіковану більшість голосів в Основному законі Французької Республіки не міститься, а відповідно, достатньо простої більшості голосів членів Парламенту для схвалення такої поправки [2, с. 429].

У Конституції Австрії міститься вимога про те, щоб поправки були схвалені двома третинами із присутніх членів Національної Ради за умови, що на засіданні Національної Ради присутні не менше ніж половина її членів

[3, с. 53]. Поправки до Конституції Польщі повинні бути схвалені двома третинами голосів членів Сейму й абсолютною більшістю голосів членів Сенату за умови, що на засіданнях відповідних палат Парламенту присутні не менше ніж половина встановленої Конституцією кількості членів відповідної палати [1, с. 730].

У деяких конституціях кваліфікована більшість означає іншу кількість ніж дві третини членів законодавчого органу державної влади, зокрема, відповідно до Конституції Греції, поправки до Основного Закону повинні бути схвалені більшістю в три п'ятих голосів членів Парламенту [3, с. 691].

Рішення про розгляд проекту закону щодо зміни Конституції Естонської Республіки як термінового питання приймається Державними Зборами кваліфікованою більшістю в чотири п'ятих голосів його членів. Закон про зміну Конституції приймається в такому випадку кваліфікованою більшістю у дві третини голосів складу Державних Зборів [2, с. 744].

Крім того, різновидом процедури розгляду і прийняття змін до конституції законодавчим органом державної влади можливо навести схвалення поправок до конституції з дотриманням правила так званого «простого подвійного вотуму» [4, с. 11]. Вимога простого подвійного вотуму полягає у схваленні відповідних поправок до конституції на двох засіданнях парламенту, між якими має пройти певний час. Ст. 138 Конституції Італії передбачає, що закони, які змінюють Конституцію, приймаються кожною з палат після двох послідовних обговорень із проміжком не менше ніж три місяці та схвалюються абсолютною більшістю членів кожної Палати під час другого голосування [1, с. 129]. Іноді схвалення поправок до конституції відбувається з дотриманням правила «складного подвійного вотуму» [4, с. 11]. У цьому випадку мова йде про схвалення поправок до конституції не просто на двох засіданнях парламенту, а двома складами парламенту. Інша назва, яку має ця процедура, – «шведська модель».

Інтерес ця процедура викликає з погляду непрямого контролю, здійснюваного населенням відповідної держави за змінами конституції. Під час виборів парламенту нового скликання населення висловлює своє схвалення або несхвалення конституційних змін, ініційованих попереднім складом парламенту. Відповідно, якщо новий склад парламенту буде близький до того, що існував раніше, населення висловить непряму підтримку здійснюваним конституційним реформам. Проте якщо новий склад парламенту буде істотно відрізнятись від попереднього, це побічно буде підтверджувати відсутність підтримки населенням здійснюваним змінам до конституції. Якщо, незважаючи на те що змінився склад парламенту, зміни в основний закон будуть схвалені, це буде означати, що відповідні зміни були дійсно необхідні для держави й суспільства, на думку членів нового парламенту.

У Швеції порядок зміни основних законів, що становлять Конституцію, визначається Актом про Риксдаг. Конституція в разі внесення

ня до неї доповнень і змін повинна бути прийнята спочатку Риксдагом одного скликання простою більшістю голосів депутатів. Якщо законопроект про внесення змін і доповнень до тексту основних законів не підтримується принаймні однією третьою всіх депутатів Парламенту, він виноситься на референдум, який може висловитися більшістю голосів виборців або проти проекту, і тоді він визнається неприйнятним, або за цей проект. Але й це не означає, що закон прийнятий. Законопроект повинен бути переданий у Риксдаг нового скликання, який остаточно вирішує його долю.

Відповідно до ст. 168 Конституції Іспанії, коли вноситься пропозиція про повний перегляд Конституції або про частковий перегляд положень вступного розділу, другої глави, першої частини першого розділу чи другого розділу, необхідно, щоб така пропозиція була схвалена більшістю у дві третини від загальної кількості членів кожної палати, після чого Генеральні кортеси розпускаються, призначаються вибори нових членів палат Парламенту. Новий склад Парламенту приймає зміни до Конституції або нову Конституцію більшістю у дві третини від загальної кількості парламентаріїв [1, с. 91].

Аналогічно можуть бути внесені зміни до Конституції Королівства Нідерландів. Відповідно до ст. 137, для перегляду Конституції Парламент приймає відповідний акт, де вказується необхідність ухвалення поправки до Конституції в запропонованій редакції. Після опублікування такого акта обидві палати Генеральних штатів розпускаються. Зміни до Конституції вважаються прийнятими, якщо за них проголосували не менше ніж дві третини новообраних депутатів обох палат Парламенту цієї держави [1, с. 635].

Крім вищевказаних держав, процедура складного подвійного вотуму для цілей зміни текстів конституції застосовується в Бельгії, Греції, Люксембурзі, Данії, а також низці інших держав.

Висновки. Отже, можна зробити певні висновки, пов'язані з аналізом і систематизацією процедур трансформації конституції держав-членів ЄС за допомогою застосування способів, закріплених безпосередньо основними законами, тобто зміни текстів конституцій, з метою забезпечення відповідності норм Конституції стандартам прав і свобод людини. Питання механізму внесення змін до основного закону держави є надзвичайно важливим у забезпеченні дотримання стандартів прав і свобод людини у зв'язку з тим, що норми конституції є основою регулювання будь-яких правовідносин у державі. Вимога до конституційних норм полягає в їхньому високому рівні стабільності, проте вони не можуть бути сталими та відсталими від реальних потреб суспільства, а отже, ціною за високий рівень захищеності не може й не повинна бути їхня фіктивність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституции государств Европы : в 3-х т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – 2001. – 840 с.
2. Конституции государств Европы : в 3-х т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – 2001. – 792 с.
3. Конституции государств Европы : в 3-х т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – 2001. – 824 с.
4. Кукушкина И.А. Конституционное право зарубежных стран: история и современность / И.А. Кукушкина. – М. : ИВИ РАН, 2002. – 82 с.