



УДК 342-5

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Инна БЕРНАЗИЮК,

кандидат юридических наук,
советник заместителя Председателя Национального агентства по предотвращению коррупции

Аннотация

В статье исследуется опыт некоторых европейских государств в сфере конституционно-правового регулирования стратегического правотворчества субъектов властных полномочий. Производится анализ положений конституций таких стран Европы, как Германия, Франция, Португалия, Испания и других, в которых регламентированы полномочия парламентов, глав государств и правительства в сфере осуществления государственного стратегического планирования; осуществляется характеристика особенностей организации стратегического правотворчества в некоторых государствах Европы. На основании произведённого исследования европейского опыта конституционно-правового регулирования стратегического правотворчества разработаны конкретные рекомендации, направленные на усовершенствование национального законодательства Украины в данной сфере.

Ключевые слова: стратегическое правотворчество, европейский опыт, конституционное законодательство.

EUROPEAN EXPERIENCE OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF STRATEGIC LAW-MAKING

Inna BERNAZYUK,

Candidate of Legal Sciences, Advisor to the Vice-President of the National Agency for the Prevention of Corruption

Summary

The article examines the experience of some European states in the sphere of constitutional and legal regulation of strategic lawmaking of subjects of power. An analysis is made of the provisions of the constitutions of such European countries as Germany, France, Portugal, Spain and others, which regulate the powers of parliaments, heads of state and government in the implementation of state strategic planning. Based on the study of the European experience of the constitutional legal regulation of strategic lawmaking, specific recommendations have been developed aimed at improving the national legislation of Ukraine in this field.

Key words: strategic lawmaking, European experience, constitutional legislation.

Постановка проблемы. Учет Европейского опыта конституционно-правового регулирования стратегического правотворчества субъектов властных полномочий при разработке мероприятий, направленных на усовершенствование национального законодательства в этой сфере, может способствовать получению положительных результатов и позволит избежать целого ряда ошибок при внедрении соответствующих мероприятий. В то же время нельзя допускать простого копирования зарубежного опыта, поскольку при этом необходимо учитывать особенности конституционных основ осуществления государственной власти, организации правотворческого процесса, а также правового статуса парламента, главы государства и правительства, объема и соотношения их полномочий.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что в настоящее время практически отсутствуют

научные труды, посвященные изучению европейского опыта конституционно-правового регулирования стратегического правотворчества, а также определению возможности его применения для усовершенствования национального законодательства Украины в данной сфере.

Состояние исследования. Научный анализ зарубежного опыта правового регулирования правотворчества отдельных субъектов властных полномочий производился такими учёными, как И.И. Дахова, А.А. Иванец, В.С. Кобрин, А.А. Михненко и др. Однако необходимо отметить, что комплексные исследования, посвященные изучению европейского опыта конституционно-правового регулирования стратегического правотворчества, практически отсутствуют, что обуславливает относительную новизну данной темы.

Целью и задачей статьи является исследование европейского опыта

конституционно-правового регулирования стратегического правотворчества и разработка на его основании предложений по усовершенствованию национального законодательства в данной сфере.

Изложение основного материала. Исследуя европейский опыт конституционно-правового регулирования стратегического правотворчества субъектов властных полномочий, прежде всего необходимо отметить, что каждое государство характеризуется собственными особенностями в исследуемой сфере, обусловленными историческими условиями развития, национальной культурой, традициями и тому подобное.

Так, характерной чертой организации государственного стратегического планирования европейских стран является то, что в их конституциях в общих чертах обозначены основные цели и задачи общественного и государственного развития, обеспечение



выполнения которых возлагается на соответствующие государственные органы.

В качестве примера можно привести конституции Германии, Португалии, Франции и др. В частности, в ст. 91а Конституции Германии закреплено, что к основным целям государственного развития относятся: 1) расширение и строительство новых высших учебных заведений; 2) улучшение региональной экономической структуры; 3) улучшение аграрной структуры и береговой линии и т.д. [1]. В свою очередь, в ст. 81 Конституции Португалии отмечается, что государство в экономической и социальной сферах в первую очередь обязано: а) способствовать росту социального и экономического благосостояния и качества жизни людей; б) способствовать установлению социальной справедливости, обеспечивать равенство возможностей и вносить необходимые коррективы с целью преодоления неравенства при распределении национального богатства и дохода; в) обеспечивать в полной мере использования производительных сил, уделяя внимание, в частности, эффективности государственного сектора и т.д. [2].

Анализируя особенности осуществления государственного стратегического планирования в европейских странах, ученые акцентируют внимание, что конституции многих европейских стран, определяя основные механизмы государственного регулирования экономических отношений, не исключают из этой системы государственное планирование. Единственным современным государством Европы, где сохраняется планирование экономики, как это имело место в период социалистических общественных отношений, является Венгрия [3, с. 16].

В то же время большинство европейских государств признают, что основным источником формирования государственной политики выступает народ, который выражает свою волю через демократические выборы. Для выражения такой свободы в конституциях европейских стран предполагается свободное образование политических партий, а именно: политические партии и группировки способствуют

выражению воли путем голосования (ст. 4 Конституции Франции [4]); партии способствуют формированию политической воли народа (ст. 21 Конституции Германии [1]); политические партии в соответствии с принципом политического плюрализма содействуют формированию и выражению народной воли и являются основным инструментом политического участия (ст. 6 Конституции Испании [5]); политические партии способствуют определению и проявлению политической воли граждан при уважении национального суверенитета, территориальной целостности, правопорядка и принципов демократии (ст. 8 Конституции Румынии [6]) и др.

При этом необходимо отметить, что особенности организация государственного стратегического планирования и реализации задач, определенных в государственных программных документах, осуществляется в порядке, который в своей основе обусловлен способом построения государственной власти. Поэтому необходимо более подробно остановиться на анализе конституционно-правового статуса органов государственной власти в европейских странах и определении их полномочий в сфере стратегического правотворчества.

Так, в Конституции Франции [4] к стратегическим полномочиям парламента относится принятие программных законов, которые определяют цели экономической и социальной деятельности государства.

Исполнительная власть осуществляется правительством, которое является ответственным перед парламентом. В то же время в соответствии со ст. 20 Конституции Франции именно на правительство возлагается функция по определению и осуществлению политики нации. Для этого правительство представляет программу своей деятельности парламенту, который ее одобряет или отклоняет. При выполнении программы деятельности правительства отвечает перед парламентом (ст. 49).

Для обеспечения выполнения правительством своей программы при нем функционирует вспомогательный орган – Генеральный комиссариат планирования, который подчинен непосредственно премьер-министру.

Комиссариат составляет рабочие программы для правительства, в которых формулируются основные цели и задачи социально-экономического развития Франции на ближайшие годы [3, с. 18].

На основании ст. 18 Конституции Президент Республики взаимодействует с обеими палатами парламента с помощью посланий, которые зачитываются в палатах и которые не являются предметом обсуждения.

Ключевой особенностью конституционного положения Президента Франции, как отмечает А.А. Иванец, является закрепление за ним статуса арбитра. Именно арбитражная функция, по мнению ученого, является основополагающей в концепции выполнения Президентом так называемой «нейтральной функции», которая направлена на достижение взаимодействия и результативного консенсуса между всеми органами власти. Специфику президентского арбитража ученый видит в нахождении общих точек взаимодействия между правительством и парламентом [7, с. 356].

Некоторые ученые считают, что для Украины было бы положительно, если бы на Президента была возложена согласовательная, посредническая функции и в системе организации власти ему отводилась бы роль арбитра [8, с. 111].

В.С. Кобрин отмечает, что Конституция Французской Республики также создает условия для того, чтобы в случае существования противоречий между президентом и премьером последний имел шансы оставаться на своем посту вопреки желанию главы государства. Формально по Конституции Франции отправить правительство в отставку может только парламент. Статья 50 Основного Закона фиксирует, что премьер-министр имеет право вручить президенту заявление об отставке только после того, как Национальное Собрание или примут резолюцию недоверия правительству, или у парламентариев не найдет поддержки правительственная программа [9, с. 146].

Итак, в соответствии с Конституцией Франции организована такая система государственной власти, согласно которой парламент, выступая органом законодательной власти,



формирует государственную политику путем принятия программных законов. В свою очередь, правительство – орган исполнительной власти, который для обеспечения исполнения задач, определенных в программных законах, составляет программу своей деятельности, и, опираясь на Генеральный комиссариат планирования, осуществляет меры по ее реализации.

В научной литературе систему организации государственного стратегического планирования во Франции приводят в качестве примера стабильного конституционно-правового института. По мнению многих ученых, все государственные планы во Франции выполнялись, а поставленные в них цели в основном достигались. С помощью института государственного планирования во Франции государство положило конец такому явлению, когда частный капитал в стране, благодаря концентрации, захватывал контроль над принятием важнейших экономических, финансовых и политических решений в ущерб общим интересам и национальной независимости [3, с. 18].

Особенностью организации государственной власти в Испании является то, что здесь существует монархическая форма правления. В соответствии со ст. 56 Конституции Испании [5] король является главой государства, символом ее единства и постоянства; он – арбитр и гарант надлежащего функционирования государственных институтов. В числе обязанностей короля можно выделить такие, как внесение предложения относительно кандидата в председатели правительства и, в порядке, установленном конституцией, назначение и прекращение его полномочий, а также назначение и увольнение членов правительства по предложению председателя.

В соответствии со ст. 108 Конституции правительство несет солидарную ответственность перед Конгрессом депутатов за свою политическую деятельность. Статьей 92 установлено также, что политические решения, имеющие особую важность, могут быть переданы на консультативный референдум всех граждан. Кстати, необходимо заметить, что такая норма содержится в конституциях многих европейских государств (Франции, Италии, Германии, Португалии и др.).

Достаточно на высоком уровне организована система государственного стратегического планирования в Португалии. В Конституции этого государства [2] отдельный раздел II посвящён вопросу составления и реализации государственных планов. В частности, согласно ст. 90 Конституции планы экономического и социального развития нацелены на стимулирование экономического роста, гармонизированного и целостного развития секторов и отраслей, справедливого распределения между лицами и областями национального продукта, координации экономической политики с социальной политикой, а также политикой в области образования и культуры, защиты сельского населения.

Согласно статье 91 Конституции Португалии национальные планы разрабатываются в соответствии с законами об основных направлениях с возможностью включения специальных программ территориального или отраслевого характера. Выполнение планов осуществляется децентрализованно, по отраслям и областям, при непосредственной координации правительством. Для этого при правительстве образуется экономический и социальный совет, который является консультативным и согласительным органом в сфере экономической и социальной политики.

Итак, с положительной стороны необходимо отметить, что основы организации государственного стратегического планирования в Португалии определены на конституционном уровне, а также то, что для осуществления данной функции в этом государстве предусматривается функционирование специально созданного консультативно-согласительного органа при правительстве.

Отдельное внимание целесообразно уделить характеристике конституционно-правового регулирования стратегического правотворчества в странах-членах ЕС так называемой «молодой демократии».

Так, в Польше законодательная власть представлена парламентом (Национальное собрание, состоящее из двух палат – Сейма и Сената), на который, согласно Конституции Польши [10], возлагается осуществление

функций по формированию государственной внутренней и внешней политики. Президент республики, на основании ст. 140 Конституции Польши, может принимать участие в формировании политики путем обращения с посланиями к Сейму, Сенату или к Национальному собранию. Послания не становятся предметом обсуждения. Реализация внутренней и внешней политики в соответствии со ст. 146 Конституции Польши возлагается на правительство, представленное Советом министров.

Согласно ст. 154 Конституции Президент Республики в течение 14 дней назначает Председателя Совета министров и по его предложению других членов Совета министров и принимает их присягу. Сейм в течение 14 дней со дня назначения Совета министров Президентом республики выражает ему доверие большинством голосов в присутствии не менее половины установленного Конституцией числа депутатов.

Подобная система организации государственной власти существует в Латвии. В частности, согласно Конституции Латвии, законодательная власть также представлена двухпалатным парламентом (Сейм и Сенат). Исполнительную власть возглавляет Кабинет министров во главе с Президентом министров. Согласно ст. 59 для выполнения своих полномочий Президенту министров и министрам необходимо доверие Сейма и за свою деятельность они ответственны перед Сеймом. Если Сейм выражает недоверие Президенту министров, то уходит в отставку весь кабинет. Статья 61 Конституции Латвии наделяет Кабинет министров полномочиями по обсуждению вопросов государственной политики, а также разработки мероприятий по ее реализации [11].

Выводы. Таким образом, в европейских странах существуют различные формы организации государственной власти, однако объединяет большинство европейских стран такие общие черты в сфере конституционного регулирования стратегического правотворчества: 1) источником формирования государственной политики и определения наиболее важных вопросов стратегии государственного развития выступает народ,



выражению его воли способствует организация многопартийной политической системы; 2) в конституциях многих европейских государств определены наиболее важные задачи общественного и государственного развития (Германия, Португалия, Франция и др.) 3) парламент формирует государственную политику, выполнение которой является обязанностью правительства; 4) правительство, как правило, ответственно только перед парламентом, хотя в формировании его состава может принимать участие и глава государства, 5) для реализации своих полномочий правительство использует различные механизмы, определенные конституциями – право, с разрешения парламента, временно выдавать ординансы, которые обычно относятся к ведению законодательного органа (во Франции); 6) глава государства выполняет роль посредника и арбитра; его главной задачей является обеспечение единства и слаженного взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти.

С целью усовершенствования национального законодательства Украины в сфере регулирования стратегического правотворчества субъектов властных полномочий, на основании изучения европейского опыта, можно предложить: 1) в Конституции Украины предусмотреть возможности проведения референдумов по вопросам высказывания недоверия субъектам властных полномочий; 2) уточнить форму, в которой парламент определяет основы внутренней и внешней политики (установить форму закона); 3) дополнить ст. 152 Конституции Украины положением относительно того, что Президент Украины обеспечивает единство деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти; 4) сформировать при правительстве специальный орган содействие в выполнении Программы его деятельности и одновременно повысить ответственность правительства за состояние реализации стратегических актов парламента, главы государства и Программы своей деятельности; 5) принять специальный закон о регулировании стратегического правотворчества субъектов властных полномочий.

Список использованной литературы:

1. Основной закон Федеративной Республики Германии : Конституция от 23 мая 1949 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.

2. Конституция Португалии : Конституция от 2 апреля 1976 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm.

3. Конституционное право государств Европы : учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / под ред. Д.А. Ковачев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 192 с.

4. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / под общей редакцией Л.А. Окунькова. – М. : Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 665.

5. Конституция Королевства Испания : Конституция от 27 декабря 1978 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=149>.

6. Конституцию Румынии: Конституция от 21 ноября 1991 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=111>.

7. Іванець О.О. Порівняльний аналіз правового статусу Президента у Французькій Республіці та Україні / О.О. Іванець // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 1. – С. 355.

8. Михненко А.А. Світовий досвід функціонування інституту президента: уроки для України / А.А. Михненко // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 18. – С. 107.

9. Кобрин В.С. Особливості конституційного регулювання статусу глави уряду у змішаних європейських республіках / В.С. Кобрин // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2015. – № 824. – С. 144.

10. Конституция Польской Республики : Конституция от 2 апреля 1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm.

11. Конституция Латвийской Республики : Конституция от 15 февраля 1922 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.cvk.lv/pub/public/29171.html>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Берназюк Инна Николаевна – кандидат юридических наук, советник заместителя Председателя Национального агентства по предотвращению коррупции

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bernazyuk Inna Nikolayevna – Candidate of Legal Sciences, Advisor to the Vice-President of the National Agency for the Prevention of Corruption

tarast25@gmail.com