

УДК 340.115.7

В. М. СКРИПНЮК

**МЕТОДОЛОГІЯ КОМПАРАТИВНОГО АНАЛІЗУ
В СУЧАСНИХ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ**

Досліджено проблеми та перспективи застосування компаративної методології в сучасних конституційно-правових дослідженнях. Автор обґрунтовує роль і значення компаративного методу як засобу опрацювання конституційно-правового матеріалу, вказує на специфіку застосування цього методу у науці конституційного права. Спираючись на аналіз конституційного регулювання відносин між гілками державної влади, а також практику забезпечення конституційного принципу поділу влади, розкрито потенціал компаративної методології у конституційному праві.

Ключові слова: конституційне право, компаративний аналіз, методологія конституційно-правових досліджень, інститути конституційного права, публічна влада, конституційні правовідносини.

Скрипнюк В.Н. Методология компаративного анализа в современных конституционно-правовых исследованиях

Исследованы проблемы и перспективы применения компаративной методологии в современных конституционно-правовых исследованиях. Автор обосновывает роль и значение компаративного метода как средства обработки конституционно-правового материала, указывает на специфику применения этого метода в науке конституционного права. Опираясь на анализ конституционного регулирования отношений между ветвями государственной власти, а также практику обеспечения конституционного принципа разделения властей, раскрыт потенциал компаративной методологии в конституционном праве.

Ключевые слова: конституционное право, компаративный анализ, методология конституционно-правовых исследований, институты конституционного права, публичная власть, конституционные правоотношения.

Skrypniuk Valentyna. Comparative analysis methodology in modern constitutional-and-legal research

The article analyses the problems and prospects of comparative methodology application in modern constitutional-and-legal studies. The author substantiates the role and importance of the comparative method as a means of processing the constitutional-and-legal material, shows the specifics of the application of this method in constitutional law science. Based on

analysis of constitutional regulation of the relations between the branches of government, as well as the practice of ensuring the constitutional principle of separation of powers, the potential of comparative methodology in constitutional law is proved.

Key words: *constitutional law, comparative analysis, methodology of constitutional-and-legal research, constitutional law institutions, public authority, constitutional relationships.*

Сучасний розвиток науки конституційного права нерозривно пов'язаний не лише з постійним збагаченням цієї сфери юридичних знань новим фактологічним матеріалом та розробкою нових моделей і концептуальних підходів в частині конституційно-правового аналізу, але й дедалі більш активними розвідками в галузі методології конституційного права. Справді, усталений підхід до своєрідного «запозичення» або звичайного «перенесення» методів дослідження тих чи інших галузей права у сферу конституційно-правової науки наразі потребує на свого змістовного переосмислення. Звісно, це не означає заперечення ролі та значущості загально-правових методів для сучасного конституційного права. Йдеться лише істотно підвищення актуальності питань, що безпосередньо пов'язані або з розробкою власне конституційно-правової методології, або з адекватною адаптацією тих чи інших методів на наявний конституційно-правовий матеріал¹. Одним з таких методів, який виявив свою ефективність та продуктивність в контексті загальнотеоретичних правових розвідок², і який активно застосовується у конституційному праві, є компаративний метод³. Наразі у вітчизняній юридичній науці він вже ставав предметом уваги провідних дослідників саме з погляду визначення його наукового потенціалу та перспектив застосування у різних галузях права. тому видається важливим і одночасно актуальним завданням звернутись до висвітлення його потенціалу у сучасному конституційному праві.

Не зважаючи на об'єктивну специфіку організації і функціонування публічної влади у кожній конкретно взятій країні, не можна заперечувати того, що завжди можна виділити певні загальні риси, властиві більшості сучасних держав щодо аналізу суб'єктів державної влади. Чи не найбільш яскраво це видно, якщо звернутись до певних універсальних правових інститутів або принципів, які наразі визнано у якості «фундаментальних умов» демократичного врядування. Як приклад можна звернутись до принципу поділу влади. У цьому сенсі застосування компаративного методу покликано сприяти з'ясуванню не лише на того, яким чином взаємодіють різні гілки влади в тій чи іншій державній системі, але й висвітлити ті загальні проблеми, з якими стикається сучасна конституційно-правова практика, коли йдеться про характер взаємодії тих інститутів, що репрезентують різні гілки влади⁴.

Звертаючись до характеристики законодавчої влади та застосовуючи компаративну методологію, можна певно твердити, що у переважній більшості сучасних держав її уособлює єдиний представницький орган. Сама структура цього органу може змінюватися в залежності від однієї держави до іншої. Зокрема, для федеративної форми державного устрою характерне існування двопалатних парламентів, а для унітарних держав, за правило, властиві однопалатні парламенти. Також на рівні конституцій можуть бути закріплені й різні повноваження парламентів. В одних випадках це лише законодавчі функції, в інших – йдеться ще про контрольні повноваження по відношенню до виконавчої гілки державної влади та інші функції. Так, скажімо в частині 2 статті 66 Конституції Іспанії зазначається, що Генеральні кортеси здійснюють законодавчу владу держави, приймають державний бюджет та контролюють діяльність уряду. Також різняться і ступінь рег-

ламентации функцій парламентів: від переліку лише основних повноважень (повноваження Сейму в Конституції Латвії, Скупщини в Конституції Словенії тощо) до їх детального юридичного визначення. Зокрема, в частині 1 статті 85 Конституції України перераховується 36 повноважень Верховної Ради, а в частині 2 цієї ж статті вказано, що Верховна Рада здійснює й інші повноваження, які відповідно до конституції віднесено до її відання. Не менш детальний перелік повноважень представницького органу законодавчої гілки державної влади знаходимо в конституціях інших пострадянських країн. Так, в Конституції РФ статтями 102 та 103 визначаються окремо повноваження Ради Федерації та Державної Думи⁵. В Конституції Республіки Молдова (стаття 66) перераховано 17 повноважень Парламенту серед яких відзначено прийняття законів, постанов та резолюцій, призначення референдумів, затвердження основних напрямів зовнішньої і внутрішньої політики держави, затвердження військової доктрини, оголошення часткової чи загальної мобілізації, організація вивчення й розгляду будь-яких питань, що стосуються інтересів суспільства. В Конституції Естонії (стаття 65) до повноважень Державних Зборів віднесено прийняття Конституції та законів, визначення планів соціально-економічного розвитку країни, визначення балансу державних фінансів, прийняття рішень щодо програми уряду, прийняття рішення про оголошення війни та укладання миру тощо.

Разом з тим, не зважаючи на ті специфічні риси, що характеризують діяльність законодавчої влади в кожній окремій державі, можна вказати на певні загальні ознаки, які споріднюють діяльність цієї гілки державної влади в різних країнах. По-перше, це представницький характер цих органів державної влади, що дало підстави такому видатному французькому юристу і правознавцю як Л. Дюгі визначити парламенти «представницькими мандатаріями нації»⁶. Тобто всі парламенти з погляду юридичної легітиматії своїх законодавчих повноважень розглядаються як виразники інтересів і волі народу, чи точніше – інтересів усієї сукупності громадян тієї чи іншої держави. Відповідно до класичної концепції народного представництва діяльність парламентів засновується на наступних чотирьох принципах: а) народне представництво встановлюється конституцією; б) народ, як носій суверенітету, уповноважує парламент здійснювати від його імені законодавчу владу; в) з цією метою до парламенту обираються представники народу; г) члена парламенту не може бути відкликано. Хоча останній принцип не діє в соціалістичних країнах, де, навпаки, існує правовий інститут відкликання депутатського мандату. Як критичний аргумент щодо існування цього інституту достатньо навести думку М.Баглая, який виходить з того, що з моменту свого обрання депутати припиняють бути слугами своїх виборців і стають слугами всього народу⁷. Тобто кожен обраний депутат парламенту має бути абсолютно вільним у своєму виборі в процесі голосування стосовно будь-яких питань. По-друге, це компетенція щодо прийняття законів, яка створює головну частину повноважень парламентів, хоча до самого процесу їх розробки та видання можуть залучатись інші позапарламентські органи державної влади. Проте, у зв'язку із аналізом права виключної законодавчої компетенції не можна не згадати про такий правовий інститут як делегування законодавчих повноважень. В деяких конституціях його не передбачено взагалі, а в деяких він існує, хоча формально і не суперечить принципу виключної законодавчої компетенції. Як приклад можна навести положення статті 38 Конституції Франції де зазначається, що для виконання своєї програми уряд може просити парламент про дозвіл протягом обмеженого терміну здійснювати шляхом видання ордонансів міри, які зазвичай відносять-

ся до сфери законодавства. Тому, кажучи про формальну несперечливість ми маємо на увазі те, що урядові акти визначаються не як закони, а як ордонанси – тобто вони є законами лише в матеріальному сенсі цього поняття. До речі, варто зазначити, що на перехідний період після прийняття чинної Конституції Франції 1958 року саме ордонанси були тією правовою формою, на основі якої забезпечувалось утворення й діяльність нового державного механізму.

Отже, попри всі структурні відмінності, які спостерігаються в конституційній організації законодавчої влади, всі без виключення законодавчі органи влади поєднують такі спільні риси як народне представництво, виключна компетенція щодо прийняття законів та виборність. Тому, на рівні конституційно-правового дослідження цієї гілки влади постає, по суті, лише одна проблема: пошук оптимальної структури суб'єкта здійснення законодавчої влади. Фактично саме ця проблема і постала перед сучасною Україною у світлі процесу конституційної модернізації та роботи Конституційної Асамблеї.

Як засвідчує компаративний конституційно-правовий аналіз, на відміну від законодавчої гілки влади, судову владу характеризує значно більш високий ступінь структурного розмаїття. У деяких випадках вся судова влада може бути сконцентрована в якомусь одному інституті чи утворювати єдину систему, в інших – в її системі можуть виділятися такі специфічні суб'єкти як Конституційний суд, Верховний суд (який уособлює собою найвищу адміністративну ланку судової системи) та звичайні суди. Подібний тип організації судової влади доволі часто небезпідставно визначають як полісистемний, що означає створення в державі декількох незалежних одна від одної систем загальних та спеціалізованих судів⁸. Здебільшого такий тип організації судової гілки влади властивий континентально-європейським країнам. Так, у статті 92 Основного закону ФРН вказується, що юрисдикційна влада здійснюється Федеральним конституційним судом (який виносить рішення щодо: а) тлумачення Основного закону у зв'язку зі спорами про обсяг прав і повноважень вищого федерального органу, б) при наявності сумнівів стосовно того, чи відповідає федеральне право чи право землі за своєю формою та змістом Основному закону, в) при наявності розбіжностей відносно прав та обов'язків Федерації і земель, г) з інших публічно-правових спорів між Федерацією та землями, д) конституційних скарг, які можуть бути подані будь-якою особою, яка вважає, що державна влада порушила одне з її основних прав), вищими федеральними судами та судами земель⁹. До цих вищих федеральних судів, згідно статті 95, відносяться: Федеральна судова палата, Федеральний адміністративний, Федеральний фінансовий, Федеральний трудовий та Федеральний соціальний суди. Також у цілому ряді європейських країн паралельно з судами загальної юрисдикції, сформовано окрему систему адміністративної юстиції. Тобто таку систему судових органів, які контролюють дотримання законності у сфері державного управління шляхом вирішення в адміністративному процесуальному порядку публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних чи юридичних осіб до органів державного управління або їх посадових чи службових осіб. У деяких конституціях адміністративні суди навіть окремо виділено в особливу категорію судів зі спеціально визначеною компетенцією. При цьому, очолювати систему адміністративних судів може чи такий спеціальний орган як Вищий адміністративний суд (в параграфі 1 глави 11 Конституції Швеції зазначається, що Верховний суд є вищим судом загальної юрисдикції, а Верховний адміністративний суд є вищим адміністративним судом), чи, так звана, Державна рада. Одним із прикладів реалізації останньої можливості

може виступити Італія, в статті 103 Конституції якої вказано: «Державній раді та іншим органам адміністративної юстиції належить юрисдикція щодо охорони законних інтересів по відношенню до дій державних органів, а в окремих випадках, також і суб'єктивних прав». Подібний інститут в системі судової влади існує у Франції та Греції. Серед сучасних пострадянських країн таким шляхом утворення окремої системи адміністративної юстиції пішли Болгарія, Чехія, а також певною мірою Польща, в якій Вищий адміністративний суд є однією зі складових системи, яку очолює Верховний суд¹⁰.

Надзвичайно важливе місце в системі організації судової гілки державної влади майже у всіх без виключення європейських країнах (де проблеми конституційного контролю та нагляду не делеговано судам загальної юрисдикції), так само як і в країнах СНД, займають конституційні суди. За обсягом своїх основних функцій, ці органи судової влади є доволі схожими. До цього висновку доходимо, якщо застосовуючи компаративний метод проаналізувати основні функції конституційних судів, що закріплено на конституційному рівні. Так, Конституційний суд Іспанії має наступні повноваження: розгляд заяв та винесення рішень щодо неконституційності законів та нормативних актів, які мають силу закону; прийняття рішень про захист основних прав і свобод у формах і випадках передбачених законом; розгляд суперечок між державою та автономними спільнотами; вирішення інших справ передбачених конституцією чи іншими органічними законами. Конституційний суд Італії виносить рішення за справами щодо: конституційності законів, спорів про компетенцію між гілками державної влади, обвинувачень проти Президента Республіки. Конституційний суд Португалії здійснює нагляд за конституційністю та законністю, а також здійснює правосуддя в сфері питань юридично-конституційного змісту.

Утім, найбільш складною та з найбільшою ступеню розбіжностей, є виконавча гілка державної влади, до складу якої можуть входити такі елементи як президент, прем'єр-міністр, уряд, чи вона може цілковито асоціюватися із діяльністю єдиного інституту¹¹. По-суті, останній варіант не реалізовано в жодній з європейських країн в такому вигляді як він діє в системі державної влади США, де виконавча влада існує як єдиний інститут яким є посада президента і де замість поняття уряду значно частіше вживають такий термін як «президентська адміністрація». Загалом, роль уряду в системі вищих органів державної влади прямо корелює з формою правління, що знаходить свого виразу в механізмах формування уряду, його взаємодії з іншими державними органами та обсязі владних повноважень. Фактично, в державах, що обрали парламентську форму правління, уряду належить вся повнота компетенції щодо здійснення виконавчої влади¹². В них роль президента обмежується функціями глави держави. Це знаходимо в конституціях таких країн як Чехія, Словаччина, Угорщина, Болгарія, Словенія. За правило, глава держави це одноосібний орган, хоча інколи цей інститут може набувати доволі специфічних форм. Стосовно ж президентсько-парламентських республік (Польща, Румунія), слід зазначити, що функції виконавчої влади, за правило, розподіляються між урядом та президентом. При цьому, президент може змістовно впливати як на формування уряду, так і на безпосередню організацію його діяльності.

Проте подібне співвідношення виконавчої влади та інституту президентства породжує і певні серйозні проблеми. Особливо гостро вони відчуються на пострадянському просторі колишніх республік СРСР. По суті, в цих нових незалежних країнах було реалізовано дві моделі організації виконавчої влади. Відповідно до першої з них президент країни є одночасно і главою держави і главою виконав-

чої влади. Згідно іншій моделі інститут глави держави, як офіційного органу, який обіймає найвище місце в ієрархії державних інститутів та здійснює верховне представництво країни у внутрішньополітичному житті та взаємовідносинах з іншими державами, було юридично відокремлено від виконавчої гілки влади.

Таким чином узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати наступні висновки. По-перше, компаративний метод має неабиякий потенціал в частині свого конституційно-правового застосування, оскільки він дозволяє проаналізувати не лише специфіку організації системи публічної у тій чи іншій конкретно взятій країні, але й чітко продемонструвати ті спільні властивості, які дозволяють говорити про загальні тенденції розвитку сучасного конституційного права. По-друге, спираючись на результати компаративних конституційно-правових досліджень, можна обґрунтовано стверджувати, що не зважаючи на те, що в кожній державі формується характерна саме для неї система організації публічної влади, є всі підстави для того, щоб виділити певні загальні риси, які задають певну матрицю організації публічної влади, а також тих гілок державної влади, які утворюють систему державної влади. По-третє, компаративна характеристика інститутів державної влади дозволяє не лише прояснити структуру кожної гілки державної влади, але й встановити ті типові взаємозв'язки, які утворюються між ними, що робить більш зрозумілими загальні механізми розвитку і функціонування державної влади в цілому.

1. Конституційне право України / за ред. В.П. Колісника, Ю.Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – С. 33-34. 2. Шемшученко Ю.С. Виміри порівняльного правознавства / Ю.С. Шемшученко // Право України. – 2013. – № 3-4. – С. 15-21. 3. Чиркин В.Е. Конституционное право / Чиркин В.Е. – М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. – С. 37-38. 4. Чиркин В.Е. Законодательная власть / Чиркин В.Е. – М.: Изд-во Норма, 2008. – С. 126-183. 5. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: Юридическая литература, 1994. – С. 456-459. 6. Дюгі Л. Конституційне право: Загальна теорія держави / Дюгі Л. – Одеса.: Юридична література, 2005. – С. 419. 7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / Баглай М.В. – М.: Норма, 2007. – С. 428. 8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Струшин. – М.: БЕК, 1996. – С. 617. 9. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Инфра-М-Норма, 1997. – С. 213-214. 10. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Право, 1996. – С. 256. 11. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада / Шаповал В.М. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 11-13. 12. Конституции государств Восточной Европы. – М.: Инфра-М-Норма, 1996. – С. 102.

УДК 342.4

П. А. РУДИК

СУБ'ЄКТИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Відповідно до Конституції та найновіших законів України в статті розкриваються положення про суб'єкти внесення змін до Основного Закону держави.

Ключові слова: Конституція України, закони України, суб'єкти внесення змін, Президент України, народні депутати України, український народ.

© РУДИК Петро Андрійович – доктор історичних наук, професор Національного університету харчових технологій