

А.З. Георгіца

Конституційне право зарубіжних країн

Чернівці
“Рута”, 2000

ББК 67. 9 (4) Укр.8/300

Г-363

УДК 342 (=87 – 075.8)

Друкується за ухвалою редакційно-видавничої ради
Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича

Рецензенти:

В.Ф. Погорілко – чл. кор. АПрНУ країни, д.ю.н., проф., завідувач відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України;

О.В. Горун – к.ю.н., доцент (Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича);

Георгіца Аурел Зиновійович

Г-363 Конституційне право зарубіжних країн: Навчальний посібник. – Чернівці: “Рута”, 2000. – 424 с.

ISBN 966-568-343-8

Посібник підготовлений відповідно до навчальної програми дисципліни. Його особливістю є те, що в ньому висвітлюються нові моменти конституційно-правової теорії та практики держав світу.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних вузів.

Пособие подготовлено в соответствии с учебной программой дисциплины. Его особенностью является то, что в нем освещаются новые моменты конституционно-правовой теории и практики государств мира.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов.

The manual contains the material of the general part of the course accordingly to the syllabus of the subject. The peculiarity of it is in the fact that it elucidates new aspects of constitutional Law theory and practice of the countries of the world. It is intended for the students majoring in Law, may be in use for everybody interested in constitutional problems.

УДК 342(=87-075.8)

ББК 67.9/4/8/300

ISBN 966-568-343-8

© Георгіца А.З., 2000

© Видавництво ”Рута” Чернівецького національного університету, 2000

*125-річчю Чернівецького університету
та 10-річчю відновлення його
юридичного факультету присвячується*

ПЕРЕДМОВА

Запропонована книга є логічним продовженням посібника, який вийшов друком у 1994 р.¹ З того часу сталися суттєві зміни в гуманітарній сфері суспільства, в тому числі у праві. Зокрема, утворилися більш сприятливі умови для розвитку науки конституційного права: потоком іде інформація про стан конституційного права в зарубіжних країнах, з'явилося чимало ґрунтовних праць вітчизняних учених, які засвідчили, що і наша власна теорія та практика державотворення “вже не перебуває у стані старанного учня”. З іншого боку, намагання значних авторитетних політичних сил спрямувати рух України у демократичне русло суттєво вплинуло на юридичну науку – стала очевидною потреба в знаннях і досвіді у галузі зарубіжного конституційно-правового регулювання. Саме обізнаність із теорією і практикою світового конституціоналізму дасть змогу нам точніше коригувати свої відповідні наміри, прогнозувати перспективи.

Нарешті, з дидактичних міркувань не повинні бути упущені нові можливості отримання інформації, вільної від ідеологічного контролю, оскільки вони значно розширюють площину неупередженого засвоєння знань студентами із зарубіжної юриспруденції та державознавства.

У цьому навчальному посібнику подається системний виклад матеріалу згідно з програмою курсу “Конституційне право зарубіжних країн”, який вивчається у вузах України. Компонування навчального матеріалу побудовано на кращих світових традиціях, властивих для підручників із цієї дисципліни, і, звичайно, на особистих уявленнях автора. Звісна річ, такий підхід передбачає використання елементів дискусійності, у першу чергу при викладі основних положень теорії конституціоналіз-

¹ Див.: Георгіца А.З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. – Чернівці: Рута, 1994. – 138 с.

му. Тому елементи незгоди з окремими висловлюваннями і поглядами потрібно сприймати як авторське розуміння природи і сутності конституційно-правових явищ і феноменів.

Грунтовне вивчення конституційного права країн світу (а їх понад 190) неодмінно вимагає застосування порівняльно-правового методу до його аналізу. “Правові дослідження набувають по-справжньому наукового характеру тільки тоді, - пишуть німецькі державознавці К.Цвайгерт і Х.Кетц, - коли вони підносяться вище дослідження будь-якої національної системи” (*Тут і далі переклад наш. – А.Г.*)¹.

До того ж в сучасних умовах взаємозв'язаного світу відбувається зближення правових систем, у тому числі й у сфері конституційного права, яке пов'язане із взаємовпливом Заходу і Сходу, Півночі та Півдня. Концепції західного права, наприклад, уже давно проникли у законодавство багатьох мусульманських держав (Єгипет, Пакистан, Сирія та ін.), у цих же країнах проголошені загально-визнані права людини, існують парламенти, вибори, визнається принцип розподілу влад тощо. З іншого боку, не виключений вплив окремих інститутів Сходу на конституційне право Заходу. Так, ідеї консенсусу (а не більшості голосів, при прийнятті деяких рішень), яке поєднується з принципами **іджми** у мусульманському праві (особливе значення одноголосно прийнятих постанов), принцип **аш-шура** (розгляд принципових ухвал до їхнього прийняття правителем у дорадчій установі), ідея включення деякої кількості видатних громадян до законодавчого органу шляхом їх призначення главою держави та деякі інші інститути Сходу впливають на західне право.

Накопичені знання, звичайно ж, вимагають підготовки ґрунтовної праці, яка би висвітлила багатий світовий досвід у сфері конституційно-правових відносин. Для цього вимагаються зусилля великого колективу вчених. У даній книзі ми зробили спробу розглянути тільки деякі його найважливіші аспекти. Автор сподівається, що можливості, які дає нам зарубіжна наука конституційного права, можна буде використати для пояснення багатьох явищ, пов'язаних із процесом державотворення в Україні.

¹ Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. – М., 1995. – С. 11.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. ДЕЯКІ ТЕРМІНОЛОГІЧНІ УТОЧНЕННЯ

Словосполучення “**конституційне право зарубіжних країн**” у правознавстві використовується для позначення відповідної галузі права іноземних держав в узагальненому плані, однойменної науки та навчальної дисципліни в системі вищої юридичної освіти.

Використання терміну **конституційне право зарубіжних країн** у плані характеристики галузі діючого права не означає наявності особливої інтегруючої галузі права – такої галузі немає. Існує конституційне право кожної окремої країни – австрійське, індійське, російське та ін. Незважаючи на те, що у різних країнах обсяг конституційно-правового регулювання та конкретний зміст його може помітно різнитися, все ж структура цієї галузі, її інститути в принципі однакові, подібні, аналогічні. Саме це дозволяє аналізувати, вивчати у порівняльному плані основи конституційного права багатьох держав.

Певний інтерес викликає використання в літературі термінів “конституційне право” і “державне право”. Нерідко підкреслюється при цьому, що ці терміни практично майже ідентичні, що вони є синонімами. Свідчення такого підходу – використання деякими авторами словосполучення “**конституційне (державне) право зарубіжних країн**”. Можливо, таке твердження і близьке до реалії Німеччини, германомовної Швейцарії або Скандинавських країн, в яких еволюція державного права як галузі і як наука у цілому призвела до того, що існуюча у минулому відмінність між поняттями **конституційне право** і **державне право** втратила колишнє значення. Водночас при більш ретельному розгляді питання можна виявити, що різниця термінології відображає сутнісну відмінність між відповідними поняттями.

Історично склалося так, що в країнах, де провідну роль у формуванні даної галузі права відіграли конституційно-правові акти, акцентували увагу на правах і свободах людини та їх закріплення в конституції – Основному законі країни, або в законах, які мали конституційне значення, сама галузь стала іменуватися **конституційним правом** (Великобританія, США, Франція). В країнах же, в яких правова наука надавала основоположне значення розвитку держави, її інститутів та їх юридичному оформленню та закріпленню, як, наприклад, у Німеччині, відповідна галузь отримала назву **державне право**.

Деякі автори пояснюють вибір того чи іншого терміна національною традицією слововживання. Якщо, на їх думку, англосаксонська і романська правові системи традиційно користуються терміном **конституційне право**, то для германської системи характерним є вживання терміну **державне право**.¹

У літературі можна зустріти й інше розуміння відмінності між конституційним і державним правом. Так, німецький конституціоналіст К.Хессе вважає, що остільки конституція не обмежується встановленням державного ладу, а охоплює також засади недержавного життя (шлюб, власність та ін.), оскільки **конституційне** право більш об'ємніше, ніж **державне**, яке за значенням і змістом означає тільки право держави. З іншого боку, **конституційне** право обмежене порівняно з **державним** у тому плані, що **державне** право містить у собі, наприклад, адміністративне і процесуальне право...²

До недавнього часу навчальний курс (і галузь) конституційного права зарубіжних країн у російськомовній літературі іменувалася державним правом зарубіжних країн. Тепер, коли у постсоціалістичних країнах іде процес розбудови державного ладу на справжніх демократичних засадах, коли у нових державах змінилося співвідношення двох головних складових конституційного права – людини, її прав і свобод, з одного боку, і держави та здійснення публічної влади, з іншого, однією з формальних ознак цього процесу виступає перейменування галузі **державного** на **конституційне**. До того ж сьо-

¹ Див: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. – М., 1995. – С.1.

² Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С.29.

годні тільки невелика група країн користується терміном **державне право**, а їх більшість позначає провідну галузь свого національного права терміном **конституційне право**. Використання ж терміну **державне право** правомірне, коли мова йде про вивчення конкретної галузі права тих країн світу (ФРН, Скандинавські країни та ін.), де її офіційна назва продовжує залишатися **державне право**. З метою ж полегшення розуміння тексту у навчальному посібнику, як правило, використовується тільки термін **конституційне право зарубіжних країн**.

§ 2. Виникнення та еволюція конституційного права зарубіжних країн

Загальноприйняті педагогічні традиції пов'язують виникнення конституційної ери з появою перших писаних конституцій (США у 1787 р., Польщі та Франції – в 1791 р.). Відповідно формування конституційного права як самостійної й автономної галузі національного права розпочалося на зламі XVIII і XIX століть.

Дещо запізніле оформлення галузі пов'язане насамперед зі специфікою та соціальним призначенням конституційного права, якому належало забезпечувати і захистити інтереси людини та посадових осіб. Звісна річ, що в умовах панування абсолютизму можливість формування особливої системи норм, які мали обмежити цю владу, була майже виключена.

Сказане не означає, що ті чи інші інститути конституційного права не могли з'явитися у далекому минулому. Зокрема, Стародавній Греції та Стародавньому Риму були відомі такі поняття, як **демократія**, **конституція**, **фундаментальний закон**, а також низка інших. У Великобританії до числа основоположних актів конституційного значення відносять *Велику хартію вольностей*, прийняту в 1215 р., *Хабеас корпус акт*, прийнятий у 1679 р. і ряд інших нормативно-правових актів, виданих ще в епоху середньовіччя. Але тільки повалення абсолютизму та ліквідація деспотичних режимів створили реальні умови і передумови для формування конститу-

ційного права. Ці політичні передумови сприяли появі особливої системи правових норм, які були покликані стверджувати як найвищі цінності свободу індивіда, права і свободи людини і підпорядкувати цим цінностям порядок формування, організацію та здійснення державної влади. Отже, можна говорити про те, що саме епоха антифеодальних революцій стала періодом утвердження конституційного права в якості самостійної та провідної галузі національного права в усіх передових державах світу.

Основні принципи та інститути конституційного права виникали і формувалися не на голому місці. Адже ще в епоху, що передувала визвольним революціям, існували концепції, які мали важливе значення для формування конституційного права. У Великобританії утвердження **Хабеас корпус акта** призвело до виникнення одного з таких провідних принципів сучасного конституційного права, як **гарантія особистої свободи**. В цій же країні сформувалися **концепція верховенства парламенту** як органу народного представництва і **концепція панування права**.

Варто особливо виділити видатне значення двох подій всесвітньо-історичного масштабу у формуванні конституційно-правових засад – боротьбу північноамериканських колоній за свою незалежність, що призвела до появи **Декларації незалежності 1776 р.** і французьку буржуазну революцію кінця XVIII ст., маніфестом якої стала **Декларація прав людини і громадянина 1789 р.** В Американській Декларації уперше на рівні нормативного правового акта зафіксовано положення про те, що тільки народ є джерелом влади і що сама держава й уряд мають право на існування тільки у тому випадку, якщо вони служать людині та захищають її інтереси. У французькій Декларації містилася спеціальна стаття, що стверджувала: народ, який не знає гарантій основних прав і свобод і принципу розподілу влад, не має конституції. На формування національного конституційного права у зарубіжних країнах впливало багато факторів: історичні, національні та культурні особливості тієї чи іншої країни, демографічні та природні умови, політична боротьба класів та інших соціальних груп за володіння державною владою, за закріплення своїх інтересів у відповідних нормах права.

Історична ретроспектива дозволяє говорити про те, що головною тенденцією в еволюції національного конституційного права у зарубіжних країнах була і залишається всезростаюча демократизація, розширення сфери дії та кола суб'єктів, які користуються захистом з боку конституційно-правових норм та інститутів. Наприклад, не відразу найважливіші політичні права набули такі демографічні та соціальні групи населення, як жінки, молодь, незаможні. Тільки в середині ХХ ст. виборче право дійсно стало загальним у переважній більшості держав світу. На сучасному етапі на перший план висувуються проблеми, пов'язані з гарантією захисту та реалізацією прав і свобод особи. Якщо до недавнього часу основне призначення конституційного права вбачалося в регулюванні здійснення публічної влади, то віднині соціальне призначення цієї галузі трактується інакше. Відповідно уточнюється питання про предмет конституційного права.

§ 3. ПРЕДМЕТ І МЕТОД КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Автономність і самостійність конституційного права у правовій системі будь-якої країни зумовлюється передусім його особливим предметом регулювання. Ще у дореволюційні часи у вітчизняній літературі, яка базувалась на вивченні конституційного права західних країн, сфера регулювання галузі обмежувалась традиціями, що склалися. Провідні державознавці визначали предмет конституційного права через поняття свободи, порядку (впорядкування), правової держави, парламентаризму. Зокрема, М.І.Свешников писав, що основний зміст конституційного права (він вживав термін **державне право**) – це “юридичні відносини, які визначають основні засади, на яких ґрунтується порядок і свобода у даному політичному союзі”.¹ І далі він указував, що предмет державного права – це держава, а право розглядає її з юридичної точки зору, хоча не виключаються економічні, політичні і моральні

¹ Свешников М.И. Очерк общей теории государственного права. – СПб, 1896. – С.112.

аспекти. Пізніше у наукових працях, підготовлених російськими вченими, до предмета регулювання державного права віднесли питання прав особи.¹

У зарубіжних країнах окреслились два підходи до визначення предмета конституційного права: **традиційний і новий**. У першій половині ХХ ст. у розвинутих країнах Заходу домінував традиційний підхід. Так, у Великобританії зміст навчальних курсів із конституційного права зводився до аналізу систем державних органів, їх взаємовідносин, правового становища особи.² У США предмет конституційного права складали гарантії “забезпечення в суспільстві” фундаментальної свободи”, яка передбачає розмежування сфер індивіда і меж дії державної влади.³ Для французьких учених предмет конституційного права – це, насамперед, політична влада. Зокрема, М.Прело писав: “Діючі в нашій країні норми, що стосуються встановлення, передавання та здійснення політичної влади, складають предмет нашого національного конституційного права”.⁴

Але останнім часом окреслився новий і більш широкий підхід щодо визначення предмета конституційного права. Англійські вчені Д. Дальтон, Р. Декстер та інші відносять до нього вивчення головних функцій держави (законодавства, управління та захисту держави від зовнішніх і внутрішніх ворогів). А у виданому в США “Букварі з конституційного права” закріплена теза про те, що конституційне право має справу з “цінностями... суспільства”. Такі відомі французькі вчені, як Б.Шантебу, К.Леклерк, Б.Жанно, Ф.Ардан роблять ставку на політичний режим, причому вони відносять до цього поняття багатьох інститутів суспільства, зокрема політичні партії, громадську думку, пропаганду, пресу, групи тиску то-

¹ Див.: Гамбаров Ю.С. Свобода и ее гарантии. – СПб, 1910.- С.19.

² Див.: Стефанкин В.А. Основы конституционного права Англии. – М., 1984. – С.8.

³ Див.: Егоров С.А. Современная наука конституционного права в США. – М., 1987. – С.17.

⁴ Прело М. Конституционное право Франции. – М., 1957. – С.23.

що.¹ Аналогічних поглядів дотримуються іспанські та італійські вчені-конституціоналісти. Натомість для мусульманських юристів предмет конституційного права пов'язаний, зокрема, з відносинами Аллаха й окремих мусульман, з відносинами у мусульманській громаді (“умми”).

Повертаючись до питання про визначення предмета конституційного права у вітчизняній літературі, нам видається найбільш сприйнятною позиція проф. В.М.Шаповала, який вказує, що предметом конституційного права мають бути тільки ті відносини безпосередньо політичного характеру, які виникають у процесі організації та здійснення влади у структурі зв'язків між людиною, суспільством і державою (їх ще інколи називають *державно-політичними відносинами владарювання*). Ці відносини поділяються на три групи: 1) відносини, безпосередньо пов'язані з економічною і політичною організацією суспільства; 2) ті, що виникають у процесі встановлення і функціонування публічних, державних інститутів; 3) ті, що характеризують основи взаємозв'язків держави та особи.²

Із аналізу текстів конституцій зарубіжних країн можна зробити висновок, що національне конституційне право будь-якої держави орієнтується на ці зв'язки і все повніше і точніше відображає їх. Підкреслимо у цьому контексті, що *для конституційного права головним у цих відносинах є не економічні питання (це предмет політичної економії і конкретних економік), не духовні відносини (зокрема, сфера релігієзнавства), не політичні комбінації партій, їх союзів (це справа політології), а визначення способів і меж участі різних колективів (соціальних, національних, громадських об'єднань та ін.), а також осіб у державній владі, тиску на неї різних зацікавлених груп, боротьба за державну владу мирними, конституційними методами.* “У цьому суть, вважає В.Є.Чиркін, - владних відносин, які регулюються конституційним правом”.³

Отже, **конституційне право** має свій *особливий пред-*

¹ Див.: Чиркін В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С.21-23.

² Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К., 1997. – С.8-9.

³ Чиркін В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С.19.

мет, яким виступають насамперед і переважно суспільно-політичні відносини, які складаються в ході взаємодії індивіда, колективу або суспільства у цілому з державою, з публічною владою.

Конституційне право відрізняється від інших галузей права і методом впливу на своїх суб'єктів. Ідеться про сукупність способів впливу норм галузі на поведінку людей, на регульовані суспільні відносини. Завдяки їх застосуванню конституційно-правові відносини впорядковуються, розвиваються.

На відміну від галузей приватного права, де використовується, як правило, диспозитивний метод регулювання (сторонам надається можливість вибору того чи іншого варіанту поведінки), у конституційному праві домінує імперативний (владний, наказовий) метод. Переважна більшість норм конституційного права, будучи пов'язаними з владними відносинами, мають характер приписів, побудованих на заборонах, зобов'язаннях і дозволеннях.

Передусім у конституційно-правовому регулюванні суспільних відносин чи не найчастіше застосовується метод зобов'язання. Наприклад, Основний закон ФРН у ч. 3 ст. 39 покладає на голову Бундестагу обов'язок скликати його "на вимогу третини членів Бундестагу, Федерального президента або Федерального канцлера". А ст. 85 Конституції Куби 1978р. містить припис: "Усі органи і державні підприємства зобов'язані сприяти депутатам у виконанні ними своїх обов'язків".

Конституційному праву притаманний і метод дозволення, який застосовується у першу чергу при регулюванні статусу людини та громадянина, що само собою зрозуміло, але також іноді при визначенні повноважень державних органів. Наприклад, ч.1 ст. 44 Конституції Болгарії проголошує: "Громадяни можуть вільно утворювати об'єднання", "Кабінет може прийняти рішення про скликання надзвичайної сесії Парламенту" (ст. 53 Конституції Японії).

У конституційно-правовому регулюванні нерідко застосовується і метод заборони. Так, у ч. 5 ст. 13 Конституції Російської Федерації сказано: "Забороняється створення і діяльність громадських об'єднань, цілі та дії яких спрямовані на насильницьку зміну основ конституційного ладу і порушення цілісності Російської Федерації, підрив безпеки держави,

створення збройних формувань, розпалювання соціального, расового, національного та релігійного розбрату”, “Цензуру заборонено” (ст. 38 Конституції Хорватії). Приписи у даному випадку забороняють суб’єктам конституційного права здійснювати названі дії.

Водночас у конституційному праві, хоча і рідко, застосовується і *диспозитивний метод* регулювання суспільних відносин. Наприклад, ст. 94 Конституції Італії 1947 р. установлює, що кожна палата парламенту може висловити довіру урядові або відмовити в ній шляхом поіменного голосування. В останньому випадку президент республіки може відправити уряд у відставку або розпустити парламент із призначенням дати нових виборів, тобто вирішення питання про колізії парламенту та уряду віддається на розсуд виборців. Застосовуючи названі методи регулювання, конституційне право забезпечує здійснення народовладдя, нормальне функціонування інститутів державної влади, а також гарантує основні права і свободи людини та громадянина.

§ 4. ДЕФІНІЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Практично неможливо дати якийсь узагальнене визначення цьому поняттю через існування багатьох значень і нюансів, які надаються цьому терміну різними народами і в різні історичні епохи. Але у кожному конкретному випадку від визначення цього поняття залежить концепція організації суспільства, регулювання відносин між індивідами, між державою і приватними особами. Тому про визначення поняття конституційного права як галузі можна говорити тільки стосовно кожної окремої країни. З іншого боку, звернемо увагу на деякі існуючі точки зору з цього питання, що представляють особливий науковий інтерес.

Так, англійські вчені-конституціоналісти Уейд і Філліпс визначають конституційне право як “сукупність норм права (включаючи обов’язкові конституційні звичаї), які встановлюють структуру головних органів управління та їх взаємовідносини, а також визначають їхні функції”.¹ Приблизно з таких же

¹ Уейд и Филлипс. Конституционное право. – М., 1950. – С.4.

позицій визначає це поняття французький учений М.Прело, який писав: “Діючі в нашій країні правові норми стосовно встановлення, передавання та здійснення політичної влади складають предмет нашого національного конституційного права, тобто французького національного права.”¹ Нарешті румунський проф. І.Мурару визначає конституційне право як галузь єдиного права, що складається з юридичних норм, які регламентують фундаментальні соціальні відносини, що з’являються у процесі встановлення, підтримання та здійснення державної влади”.²

Синтезуючи точки зору, висловлені в юридичній літературі згаданих та інших зарубіжних країн, зауважимо, що конституційне право визначається як таке, що складається з юридичних норм, які регламентують форму держави, організацію, функціонування та взаємовідносини між публічними владами, обмеження публічних влад, політичну організацію держави тощо. Наведені дефініції мають як спільні елементи, так і певні специфічні особливості. У такому контексті варто підкреслити, що наведені дефініції виключають з переліку предмета конституційного регулювання такий важливий блок відносин, яким є права і свободи людини і громадянина.

Уявляється, що **конституційне право конкретної країни** можна було би визначити як *сукупність норм, які регулюють фундаментальні відносини, що складаються в процесі взаємодії індивіда, суспільства і держави, пов’язані із здійсненням публічної влади, і які покликані забезпечити і гарантувати реалізацію та захист основних прав і свобод людини, а також легітимність цієї влади.*

§ 5. СИСТЕМА ГАЛУЗІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Конституційне право як галузь національного права конкретної країни – це складна система, що складається з різних структурних частин, елементів, субсистем. Головними його складовими є: принципи, норми та інститути, які характеризують внутрішню побудову галузі.

¹ Прело М. Конституционное право Франции. – М., 1957. – С.23.

² Muraru I. Drept constituțional și instituții politice. – București, 1998. – P.16.

Принципи конституційного права – це загальні засади, в яких знаходять правове відображення найбільш важливі демократичні цінності людської цивілізації, відповідно до яких будується вся система юридичних норм, а також здійснюється конституційно-правове регулювання суспільних відносин. Загальні принципи утворюють нібито кістяк, каркас цієї системи. Їх особливістю є те, що вони регулюють відповідні суспільні відносини не безпосередньо, а через конкретні конституційно-правові норми.

Зазначимо, що за останні роки була зроблена спроба більш чіткого визначення поняття загальних принципів конституційного права. Зокрема, “Договір про Європейський союз” 1992 року містить спеціальну статтю “F”, яка декларує в якості основних принципів європейського права і свободи людини, які: по-перше, містяться в Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р.; по-друге, випливають із конституційних традицій, загальних для держав-членів, по-третє, виводяться із загальних принципів права.¹

Оскільки сфера дії цього правового акта розповсюджується сьогодні на 15 держав Європи, можна говорити про наявність певних принципів, притаманних конституційному праву багатьох держав. Так, конституціями держав проголошуються такі принципи: *народного суверенітету* (ст.1 Конституції Італії, ст. 3 Конституції Франції та ін.); *народного представництва* (ст. 50 Конституції Нідерландів, § 2 Форми правління Фінляндії, § 1 Форми правління Швеції та ін.); *розподілу влад* (§ 3 Конституції Данії, §3 Форми правління Фінляндії, ст. 20 Основного Закону ФРН та ін.); *рівноправності* (ст. 3 Конституції Італії); *невідчуженості прав* (ст. 1 Основного закону ФРН та ін.) тощо. Також можна знайти принципи, які мають чітку юридичну форму вираження та безпосередньо застосовується у державній діяльності : незалежність депутатів від виборців (ст.27 Конституції Франції), судового захисту конституційних прав (ст.53 Конституції Іспанії), невідповідальності глави держави(ст.56 Конституції Іспанії, § 13 Конституції Данії).

¹ Див.: Топорнин Б.Н. Европейское право. Учебник. – М., 1998. – С.161-162.

Водночас у країнах, де в конституціях проголошені соціалістичні ідеї, можна знайти принципи, які суперечать демократичним цінностям: *керівна роль марксистсько-ленінської партії, соціалістичний інтернаціоналізм* (ст.ст. 5, 12, 19 Конституції Куби). Вони є ніщо інше, як ідеологічними міфами, які не можуть бути реалізованими ніякими юридичними або політичними засобами. Наприклад, принцип керівної ролі однієї партії підриває принципи народного суверенітету і народного представництва і взагалі є несумісним ні з яким принципом демократії.

Важливим елементом структури конституційного права є його норми. **Конституційно-правові норми** – це встановлені чи санкціоновані правила, які визначають поведінку учасників конституційно-правових відносин.

У порівнянні з нормами інших галузей вони відрізняються: а) *своїм змістом, сферою регульованих суспільних відносин*; б) *джерелами, в яких вони містяться*, оскільки найважливіші норми закріплені в Конституції, і в силу цього мають найвищу юридичну силу; в) *установчим характером своїх приписів*, оскільки конституційно-правові норми, визначають форми правових актів, порядок їх прийняття і опублікування, компетенцію державних органів; г) *особливостями внутрішньої структури*.

Чи не найважливішою специфічною якістю конституційно-правових норм є те, що вони пов'язані з відносинами владарювання, тому у переважній більшості своїй є нормами загальнонорегулюючого характеру. До таких у першу чергу належать *норми-принципи* (наприклад, ст. 10 Конституції Російської Федерації оповіщає: “Державна влада в Російській Федерації здійснюється на основі поділу на законодавчу, виконавчу й судову”); *норми-поняття* (ст. 2 Конституції Португалії має таке формулювання: “Португальська Республіка – демократична правова держава, що заснована на народному суверенітеті, на багатоманітності демократичних думок і демократичному політичному плюралізмі, на повазі та на гарантіях здійснення основних прав і свобод, і які мають метою перетворення демократичних принципів у економічному, соціальному та культурному житті та поглиблення демократії участі”); *норми-завдання* (ч.2 ст. 3 Конституції Італії містить таке положення: “Завдання

Республіки – усувати перепони економічного і соціального характеру, які, фактично обмежуючи свободу і рівність громадян, перешкоджають повному розвитку людської особистості та ефективній участі усіх трудящих у політичній, економічній і соціальній організації країни”).

Конституційно-правові норми різняться від норм інших галузей своєю внутрішньою структурою. Є норми, які мають тільки *диспозицію*: “Президент Республіки є регулятором державного ладу (п. 1 ст. 30 Конституції Греції); є також норми, що складаються з *гіпотези і диспозиції*: “Якщо до дня виборів Президента Республіки не будуть утворені всі обласні ради, то у виборах беруть участь тільки члени обох палат” (ч. II ст. 139 Конституції Італії). В окремих випадках конституційно-правові норми набувають класичної форми тобто мають у своєму складі всі три елементи: *гіпотезу, диспозицію і санкцію*.

За призначенням у механізмі правового регулювання норми конституційного права поділяються на *матеріальні* (“Парламент складається з Національної асамблеї і Сенату – ст. 24 Конституції Франції; “Риксдаг збирається на сесії щорічно” - § 1 розділу IV Форми правління Швеції) та *процесуальні* (“Вимога про народне голосування стосовно питання про Основний закон або пропозиція про резолюцію недовіри повинні знаходитись на столі палати до початку другого засідання після засідання, на якому була висунута вимога, і вирішуватися не пізніше наступного засідання” - §2 розділу V “Акта про Ригсдаг”).

За функціональною спрямованістю конституційно-правові норми можна класифікувати як *регулятивні й охоронні*. Переважають регулятивні норми, які безпосередньо спрямовані на регулювання суспільних відносин. Наприклад: “Ініціатива щодо прийняття законів Скупщиною може виходити від Уряду, від окремих депутатів Скупщини, та не менш ніж від п’яти тисяч виборців” (ст. 88 Конституції Словенії). Охоронні конституційно-правові норми являють собою заборони до будь-якої участі у релігійних актах і обрядах і до дотримання релігійних днів відпочинку” – встановлює ст. 20 Конституції Люксембургу).

Кожна конституційно-правова норма діє не ізольовано.

Для регулювання відповідної сфери суспільних відносин необхідна їх сукупність. Єдність певної групи правових норм за змістом дозволяє об'єднати їх у відповідні інститути. **Конституційно-правові інститути** *являють собою певну систему норм конституційного права, що регулюють однорідні і взаємопов'язані суспільні відносини і які утворюють відносно самостійну групу.*

У вітчизняній літературі з конституційного права зарубіжних країн виділяються три різновиди таких інститутів: а) загальні; б) головні, що входять до складу загальних; в) початкові, які містять декілька правових норм.¹

Загальні конституційно-правові інститути – це нормативні формування, як правило, комплексного змісту. До них, наприклад, належить інститут засад організації та діяльності державного інституту кожного з вищих органів держави, основ організації місцевого управління (із певними застереженнями) самоврядування та деякі інші (залежно від змісту галузі конституційного права конкретної держави). До загальних конституційно-правових інститутів слід віднести інститут конституційного статусу особи, який включає такі головні інститути як громадянство, та основні права і свободи особи. До початкових конституційно-правових інститутів можна віднести інститут депутатського запиту, інститут імпичменту та інші.

Постійний динамізм розвитку суспільних відносин є об'єктивною основою зміни, удосконалення системи національного конституційного права будь-якої держави. У такій значній за обсягом і складною за структурою галузі, яким є конституційне право, поряд із названими компонентами структури доцільно виділити і такий, як **підгалузі права.** Російський вчений А.С.Піголкін, з позицією якого збігається й наша, дає цьому компоненту таке визначення. **Підгалузь права** – це *цілісне за складом і предметом регулювання утворення, яке регламентує особливу сферу відносин у межах більш широкого комплексу тієї чи іншої галузі права.*²

¹ Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К., 1997. – С.12.

² Піголкін А.С. Отрасль права //Российская юридическая энциклопедия. – М., 1999. – С.674.

У межах конституційного права окремих зарубіжних країн виділяють, наприклад, такі важливі підгалузі права, як парламентське право, муніципальне право, виборче право і виборчий процес (Російська Федерація). На увагу заслуговує і пропозиція німецьких учених-юристів Е. Бенди і Е. Кляйна, які говорять про наявність підгалузі конституційно-процесуального права, під якого вони розуміють “усі правові норми, що регулюють провадження конституційних судів і в конституційних судах, в яких повинно вирішуватися матеріальні конституційні питання.”¹

Нарешті, структуру галузі конституційного права зарубіжних країн можна розглядати ще на одному рівні. Як і в більшості галузей права, і в конституційному праві потрібно виділяти **загальну й особливу частини**. До *загальної частини* доцільно відносити основи теорії конституції, конституційно-правовий статус людини і громадянина, конституційно-правовий статус політичних інститутів, форми правління, організація виборів і референдумів, статус законодавчих, виконавчих і судових органів, територіальну організацію публічної влади. Інакше кажучи, у загальній частині формулюються нормативні приписи, основоположні для конкретних норм галузі, які нібито “обслуговують” їх і які розповсюджують свою дію на усе коло відносин, що регулюються галуззю. Загальна частина містить і галузеві принципи права, визначає предмет і завдання галузі, її обсяг. Вона покликана об’єднати, цементувати зміст галузі.

Норми ж загальної частини розвиваються і конкретизуються в особливій частині на прикладах із конституційного права окремих зарубіжних країн. Саме така структура дозволяє компактно викласти нормативний матеріал, виключити повтори, полегшити тлумачення і застосування норм галузі.

§ 6. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ ТА ЇХ СУБ’ЄКТИ

Суспільні відносини, врегульовані нормами конституційного права, стають за своєю формою *конституційно-правовими відносинами*. Вони є своєрідними містками між

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2 – М., 1995. – С.9.

нормами конституційного права і фактичними суспільними відносинами. Як і всім іншим правовідносинам, їм властиві як загальні риси, так і специфіка. Відмінності від інших правовідносин пов'язані передусім з їхнім змістом і складом суб'єктів. Конституційно-правові відносини характеризуються також більшою, ніж в інших сферах різноманітністю.

За змістом конституційно-правові відносини можна поділити на чотири групи.

1. Відносини, які виникають при закріпленні та захисті засад суспільного і державного ладу, суспільного життя (відносини народовладдя та основні форми його здійснення, статус держави, суспільства, становище особи).

2. Відносини, які виникають при закріпленні та захисті конституційно-правового статусу людини та громадянина (рівноправність, громадянство, конституційні права і свободи громадян, механізм їх дії).

3. Відносини, які виникають при закріпленні та захисті форми держави (форма правління, форма державного устрою, державний (політичний) режим).

4. Відносини, які виникають при закріпленні та захисті організації та функціонування державної влади, а також місцевого самоврядування (механізм розподілу влад, статус органів державної влади і місцевого самоврядування).

Залежно від характеру взаємовідносин сторін у конституційно-правових відносинах їх можна поділити на такі, що мають *загальний* або *конкретний* характер. У конституційно-правових відносинах загального характеру немає конкретних суб'єктів, не визначені права й обов'язки сторін. Загальні конституційні правовідносини окреслюють контури державності, суспільного ладу, статусу особи. Їх можна охарактеризувати як рамкові правовідносини, у межах яких можливі суттєві відмінності фактичної поведінки. Наприклад, задекларовані Конституцією Словаччини якості Словацької Республіки як суверенної, демократичної і правової держави (ст. 1) породжують загальні конституційні правовідносини, в яких беруть участь як мінімум усі державні органи і посадові особи, зобов'язані вести себе так, щоб забезпечити вказані якості держави. Не визначено, які права й обов'язки виникають у державних органів і посадових осіб, яка їхня відповідальність. Відповіді на ці запи-

тання повинні дати поточне законодавство і конкретні правовідносини. Отже, загальні конституційні правовідносини - це певні філософсько-політичні цінності, перенесені у право і реальне життя. І хоча їх прямий регулятивний вплив на учасників конкретних правовідносин незначний, та все ж вони визначають загальний вектор конституційно-правового розвитку.

До загальних конституційно-правових відносин частково примикає правове становище. Тут також не визначені конкретні права й обов'язки учасників правовідносин. Але самі ці суб'єкти визначені чітко. Прикладами правовідносин такого виду є становище громадян, іноземців, осіб без громадянства у будь-якій державі, становище суверенітету народу та ін. Те чи інше правове становище справляє значний вплив на правове і фактичне становище відповідного суб'єкта конституційного права, будучи елементом його статусу. Зокрема, проголошений у конституціях багатьох держав принцип розподілу влад породжує правове становище, яке не можна не враховувати при характеристиці статусу вищих органів державної влади.

Для виникнення конкретних конституційно-правових відносин, крім наявності конституційно-правової норми, необхідно мати також певний юридичний факт, який спричиняє дію цієї норми. Як і в інших галузях права, **юридичними фактами** є події або дії, що тягнуть за собою виникнення, змінування або припинення правовідносин. Розвиток правовідносин спонукається у більшості випадків цілою системою юридичних фактів. Наприклад, виникнення правовідношення щодо реалізації права обирати передують такі факти: досягнення певного віку (звичайно, 18 р.), призначення дня виборів, утворення виборчих комісій, округів, дільниць, складання списків виборців, участь у голосуванні тощо.

Крім указаних елементів, необхідні ще носії прав і обов'язків, тобто суб'єкти конституційного права. Тільки за цих умов і виникають правовідносини. **Суб'єкт конституційного права** – це особа, організація або інше утворення, за якими законом визнається здатність бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Слід наголосити на тому, що тільки закон може встановлювати і визнавати ту особливу юридичну якість або властивість, яка дозволяє особі або організації стати суб'єктом правовідносин. Ця якість або

властивість зветься *правосуб'єктністю*. Для того, щоб особа мала право бути учасником правовідносин, вона обов'язково повинна володіти крім правоздатності ще і дієздатністю, тобто здатністю своїми діями набувати права і створювати для себе юридичні обов'язки, а також нести відповідальність за здійсненні правопорушення (т. зв. деліктоздатністю).

Суб'єкти конституційного права поділяються на дві групи: а) *фізичні особи*; б) *суспільні утворення*. До першої групи суб'єктів відносяться громадяни, іноземці, групи громадян, виборці і депутати як особи за спеціальною правоздатністю та їх групи (в Італії та Словенії, наприклад, групи виборців є суб'єктами права законодавчої ініціативи). Фізичні особи відрізняються за своїм статусом. Обсяг прав, наданих національним конституційним правом, є різним і залежить від того чи знаходиться дана фізична особа у громадянстві цієї держави, є іноземцем або особою без громадянства. Відповідно, національне конституційне право кожної держави містить певну сукупність правових норм, які регулюють порядок набуття і втрати громадянства, його статус, правовий режим іноземців, правовий статус осіб без громадянства. Вони визначають найбільш загальні сторони правосуб'єктності індивідів, установлюючи їхні основні права й обов'язки. Якщо політичні права, як правило, належать громадянам (хоча і цей постулат конституційного права сьогодні піддається перегляду в країнах Європейського Союзу), то особисті права і свободи закріплюються за усіма особами незалежно від відмінностей в їхньому правовому статусі.

З-поміж цієї групи суб'єктів особливий характер має конституційна правосуб'єктність депутатів, насамперед депутатів парламентів. Їхня правосуб'єктність, звичайно, пов'язана з компетенцією органа народного представництва. Депутати не є посадовими особами, і вони представляють націю і в якості її репрезентантів є органічною частиною представницького органу. Окремі конституції наділяють члена парламенту спеціальною правосуб'єктністю. Так, згідно зі ст. 69 Конституції Греції доповіді до парламенту “подаються через відповідного депутата або передаються голові”. Ст. 70 конституції Італії наділяє законодавчою ініціативою будь-якого члена палат. А з ч.1 ст. 77 Конституції Іспанії впливає, що петиції від демонстрації громадян приймаються через депутатів.

До другої групи суб'єктів конституційного права належить населення держави у цілому, органи держави (парламент, глава держави, уряд та ін.), іноді їхні відокремлені частини (наприклад, палати, комісії, партійні групи в парламентах), окремі соціальні спільноти (територіальні колективи самоврядування та їх органи), громадські об'єднання (профспілки, об'єднання осіб вільних професій), політичні партії, в деяких державах – церква.

Чи не найважливішою специфічною особливістю національного конституційного права є те, що носієм прав і обов'язків може виступити населення держави у цілому, тобто народ у формі публічної організації в особі держави, а також народ безпосередньо як населення країни, що вирішує багато питань її державно-правового розвитку. Конституційне право переважної більшості держав світу визнає джерелом влади тільки народ у цілому, при цьому конституції нерідко підкреслюють, що ні жодна особа, ні жодна частина народу не може присвоїти собі здійснення державної влади. Своє повновладдя народ здійснює за допомогою певних юридичних процедур: загального виборчого права, референдуму, т.зв. народної ініціативи та ін. Щодо держави у цілому як суб'єкта конституційного права, то вона є учасником правовідносин, які безпосередньо виражають її суверенітет. Так, держава у цілому є учасником конституційно-правових відносин у сфері судочинства. З цим пов'язані, зокрема, процесуальні гарантії прав і свобод особи, реалізація яких забезпечується авторитетом держави. У таких правовідносинах державні органи і посадові особи виступають як представники держави в цілому. Прикладом, коли держава у цілому є суб'єктом конституційного права, є правовідносини, пов'язані з громадянством у зв'язку з його набуттям і припиненням. У даному випадку відповідні державні органи і посадові особи, здійснюючи свої повноваження, виступають не як самостійні учасники правовідносин, а як представники держави у цілому. Держава знаходиться в тих же умовах, які передбачені нормами конституційного права для інших учасників правовідносин, і тоді, коли йде мова про відносини федеративної держави із суб'єктами федерації. Вона діє або через державні органи, або за допомогою референдуму.

Найбільш динамічними суб'єктами конституційного права є державні органи. Як суб'єкти правовідносин вони на-

діляються певною компетенцією згідно з покладеними на них завданнями (видання законів, контроль за діяльністю інших органів, виконання законів тощо).

Нерідко конституційною правосуб'єктністю наділяються групи депутатів. Наприклад, ст. 183 Конституції Португалії закріплює за парламентськими групами такі права: а) брати участь у роботі комісій Асамблеї; б) висловлюватися при складанні порядку денного і звертання до пленарного засідання для перегляду підготовленого порядку денного; в) ініціювати шляхом надання інтерпеляції Урядові відкриття двох дискусій на кожній парламентській сесії зі загальних або галузевих політичних питань; г) вимагати у Постійній комісії сприяння у скликанні Асамблеї; д) вимагати створення слідчих парламентських комісій; е) здійснювати законодавчу ініціативу; є) вносити резолюцію про відхилення програми Уряду; ж) вносити резолюцію недовіру Урядові; з) отримати інформацію регулярно і безпосередньо від Уряду про проходження принципів питань, які являють суспільний інтерес.

У деяких країнах суб'єктами конституційного права виступають групи виборців, будучи наділеними правом т. зв. народної законодавчої ініціативи.

У конституційно-правовій сфері діють суб'єкти права, які властиві саме цій галузі правовідносин. Так, майже в усіх сучасних державах існують територіальні самоврядні колективи, які мають у своєму розпорядженні власні виборні представницькі органи, власні адміністративні органи, що утворюють у цілому муніципальні влади. Ці територіальні самоврядні колективи володіють досить широким колом повноважень у сфері ведення переважно місцевих справ. Вони реалізують свої права через свої органи або безпосередньо за допомогою референдуму.

До числа суб'єктів конституційного права відносять також і політичні партії, які відіграють винятково важливу роль у формуванні та практичному функціонуванні деяких держав навіть визначений їхній правовий статус (наприклад, ст. 4 Конституції Франції). У конституціях деяких держав (ст. 39 Конституції Італії, ст. 28 Конституції Японії) визначається правосуб'єктність профспілок. Зазначимо, що в деяких державах суб'єктом конституційного права є церква (Великобританія, Швеція).

Характерною особливістю конкретних конституційно-

правових відносин є те, що їхні суб'єкти - сторони нерівноправні. У цих відносинах діє принцип владування підпорядкування. При цьому один і той же суб'єкт конституційного права у різних відносинах може мати як владу, так і бути стороною підпорядкованою. Так, внесення депутатом Державної Думи РФ до палати проекту закону тягне за собою виникнення між ними конституційно-правових відносин, а прибуття виборця на виборчу дільницю у день виборів породжує конституційно-правові відносини між ним і дільничною виборчою комісією.

Конституційно-правові відносини утворюють основу правового регулювання у сфері політико-державного владарювання у суспільстві. Саме на рівні правового регулювання норми конституційного права втілюються у суспільну практику.

§ 7. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ: ПОНЯТТЯ, СПОСОБИ І ФОРМИ

Конституційно-правове регулювання - це нормативно-організаційний вплив на певні суспільні відносини з метою їх упорядкування, захисту й розвитку. Воно здійснюється за допомогою певної системи правових засобів (конституційно-правових норм, правовідносин та ін.), специфічного методу правового регулювання, що забезпечують досягнення бажаних результатів.

Найчастіше конституційно-правове регулювання здійснюється за допомогою *субординації*, тобто юридичного впливу на основі владно-імперативних засад: зобов'язання і заборони.

Значно рідше зустрічаються в конституційному праві метод *координації*, який полягає в тому, що суб'єктам надається право на власні активні дії, зумовлені необхідністю узгодження воль. Наприклад, "протягом двадцяти днів із моменту отримання будь-якого декрету Асамблеї Республіки для промольгації його в якості закону або з моменту публікації рішення Конституційного суду, в якому норми, що містяться в цьому декреті, не визнаються неконституційними, Президент Республіки повинен промольгувати його або здійснити своє право вето, ґрунтовно запропонувавши у своєму посланні розглянути цей акт знову" (ст. 139 Конституції Португалії). Водночас даний приклад указує спосіб вирішення конфлікту

між Президентом і Парламентом з приводу змісту закону.

Але головними засобами впливу конституційного права на суспільні відносини були і залишаються: а) встановлення правоздатності; б) визначення правового статусу; в) реалізація прав і обов'язків за допомогою правовідносин.

Національне конституційне право будь-якої держави передовсім надає фізичним особам (індивідам) і суспільним утворенням загальні права. Інакше кажучи, встановлює їхню правоздатність і дієздатність, які, до речі, у даній галузі права часто збігаються. Зміст правоздатності – це загальні права, які визначають становище суб'єктів даного права у суспільстві.

Щодо конституційно-правової правоздатності фізичних осіб, то вона визначається нормами конституцій. Її елементами є конституційні права і свободи (право обирати і бути обраним, свобода слова та ін.).

Конституційно-правова правоздатність державних органів – це, звичайно, їхні завдання і функції. Наприклад, Конституція Греції у такий спосіб визначає правоздатність глави держави: “Президент Республіки є регулятором державного ладу...” (п.1 ст. 30); “Президент Республіки очолює збройні сили країни...” (ст. 45). Зауважимо, що правоздатність державних органів і організацій є спеціальною для кожного їхнього виду, тобто визначається цілями і завданнями, для досягнення яких ці органи або організації утворені.

Правовий статус (від лат. Status – стан, становище) суб'єктів конституційного права – це *встановлене нормами права становище учасників конституційно-правових відносин, сукупність їх прав і обов'язків.*

З точки зору потреб та інтересів індивіда у практичному плані правовий статус розуміється як система гарантованих державою прав, свобод і обов'язків особи, які виступають в якості суми юридичних можливостей, умов (а при нормальному розвитку суспільства у цілому і правової дійсності, зокрема, це в значній мірі реальні, наявні можливості та фактичні умови) для задоволення тих чи інших домагань особи.

Характерною рисою правового статусу особи, в основі якого лежать конституційні права, свободи й обов'язки громадян, є його відносна стабільність, незмінність. Адже саме ця якість правового статусу дозволяє йому відігравати неабии-

яку роль особливо у тих випадках, коли в суспільстві відбуваються негативні, репресивні процеси. Залишаючись незмінним і уособлюючи у собі певний рівень суспільного розвитку, правовий статус може перешкодити розвиткові негативних тенденцій у соціальному становищі людей, оскільки встановлений ним мінімум соціально-економічних і політичних можливостей повинні бути забезпечені державою незалежно від особливостей, які вона має на тому чи іншому етапі своєї діяльності.

Що ж до прав і обов'язків, тобто повноважень державних органів як частини їхнього правового статусу, то вони визначаються конституціями та законами. Так, на додаток до наведених вище положень ст. 30, 45 Конституції Греції, що визначають правоздатність Президента Республіки, Основний закон цієї держави встановлює такі його повноваження, як призначення прем'єр-міністра і за його пропозицією інших членів Уряду, скликання Парламенту та його розпуск за пропозицією Уряду, промульгація законів і повернення їх до Парламенту (право вето) та ін.

Отже, конституційне право встановлює специфічний правовий стан – правосуб'єктність учасників певних суспільних відносин і цим самим активно впливає на них.

Конституційно-правове регулювання завершується *актами реалізації права*. На стадії реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків відбувається “переведення” приписів норм конституційного права у фактичному справжньому поведінку учасників суспільних відносин. У цьому зв'язку важливим компонентом конституційно-правового регулювання є акти застосування норм конституційного права. Під ними звичайно розуміють владну діяльність органів держави, яка виражається у виданні у межах їхньої компетенції актів індивідуального значення (наприклад, глава держави видає акт про надання особі громадянства). Застосування права конкретизує владні приписи окремих норм конституційного права. При цьому треба брати до уваги, що реалізація норм конституційного права виражається не тільки в актах його застосування, але і в його дотриманні, виконанні, використанні, які можуть і не мати владного характеру.

Нарешті доцільно зауважити, що механізм конституцій-

но-правового регулювання діє у будь-якій державі не ізольовано, а в сукупності з іншими елементами правового регулювання: правосвідомістю, правовою психологією, правовою культурою.

§ 8. ФОРМИ (ДЖЕРЕЛА) КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У реальному житті норми будь-якої галузі права, включаючи конституційне, повинні мати зовнішній вираз. Вітчизняна і зарубіжна юридична література цей “зовнішній вираз права” в одних випадках називають формою або формами права, в інших – джерелами, а в третіх – їх іменують одночасно і формами, і джерелами права.

Визначаючи своє ставлення, автор у даному навчальному посібнику буде розглядати поняття **форма права** як синонім поняття **джерела права**. При цьому слід звернути увагу на такі моменти. По-перше, ще Г.Ф.Шершеневич, визнаючи той факт, що “різні форми”, в яких виражається право, з давніх-давен мали назву “джерел права”^{*}, але вважав останній термін “малопридатним, зважаючи на його багатоздатність”, а тому пропонував замінити іншим виразом “форма права”, під яким розумів різні види права, які відрізнялися за способом вироблення змісту норм”¹. По-друге, поняття **форма** містить понад 20 різних смислових значень і відтінків, які ставлять під сумнів використання терміну **форма права** замість терміна **джерело права**.

З урахуванням сказаного, а також виходячи з того, що форму права (закон, декрет, указ тощо) також можна розглядати в якості **юридичного джерела права**, найбільш логічним і доцільним є, на наш погляд, їх використання як синонімів, як ідентичних термінів і понять. Як зазначає відомий російський теоретик права М.М. Марченко, саме в цьому “юридичному розумінні”

* Римський історик Тіт Лівій, а також і римський політичний діяч М.Т. Ціцерон називали закони XII таблиць “джерелами усього публічного і приватного права”.

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. – Вып. 2. – М., 1911. – С.368, 369.

форма права і джерело права застосовуються державознавцями і правознавцями, як *тотожні поняття* (курсив наш – А.Г.) у всіх випадках, коли вони розглядаються у вигляді “способу виразу державної волі”, “способа встановлення правових приписів” або “способу, яким правиліві поведінки надається державною владою загальнообов’язкову силу”¹.

Можна запропонувати таку дефініцію. **Форми (джерела) конституційного права** будь-якої держави – це *засоби виразу правил поведінки учасників конституційно-правових відносин і надання їм обов’язкової сили*. З нашої точки зору, таке визначення даного терміна дозволяє полегшити завдання визначення форм (джерел) конституційного права тих норм цієї галузі, що не мають безпосередньої сили правових норм (наприклад, конституційні звичаї, доктрини, традиції – у мусульманських країнах тощо).

На основі аналізу юридичної літератури і державно-правового життя різних країн світу ми пропонуємо таку класифікацію форм (джерел) конституційного права зарубіжних країн.

Перша група – *нормативно-правові акти*. Це основна і найбільш досконала форма сучасного конституційного права. Порівняно з іншими формами (джерелами) ця група має досить велику питому вагу і водночас є свідченням підвищення ролі держави в регулюванні конституційно-правових відносин. Крім того, невпинному зростанню їхньої кількості “допомагають” такі якості, як здатність швидко реагувати на зміни у суспільному розвитку, чіткість і допустимість викладу приписів, документально-письмова форма закріплення правових норм, яка дозволяє безпосередньо й оперативно ознайомити з їх змістом суб’єктів конституційно-правових відносин. Нормативно-правові акти конституційного права прийнято поділяти на закони, нормативні акти виконавчої влади, нормативні акти органів конституційного контролю (нагляду), парламентські регламенти, акти органів місцевого самоврядування.

Закони, як правило, приймаються парламентами, інко-

¹ Див.: Марченко М.Н. Теория государства и права. – Учебник. – М., 1996. – С. 286-287.

ли – іншими вищими органами влади (монархами в абсолютних монархіях; вузькими постійно діючими колегіальними органами в деяких соціалістичних країнах – у КНР, наприклад, Постійним Комітетом Всекитайських зборів Народних Представників; народом на референдумах – у Швейцарії). За ступенем важливості і характером регульованих суспільних відносин закони поділяються на такі різновиди.

Перший різновид - конституція. Конституція у будь-якій державі – це основний закон, який має особливу форму, зміст, це основне джерело конституційного права і в силу цього заслуговує окремого вивчення.

Другий різновид – конституційні закони. Як джерело права вони мають різне значення у різних країнах. Насамперед, під конституційними розуміють ті закони, які вносять зміни до тексту конституції або суттєво доповнюють його, змінюють якісь усталені відносини. Класичним прикладом цих конституційних законів є т.зв. “поправки” до Конституції США. Їх, як відомо, 27, і кожна з них – це суттєве доповнення тексту американської конституції, суспільних відносин, урегульованих нею, або закріплення необхідних змін у сфері особливо важливих суспільних відносин (наприклад, права і свободи громадян, закріплені у перших десяти доповненнях, які отримали назву “Білль про права”). У деяких країнах конституційними законами офіційно називають складові частини конституції, які не являють собою єдиний нормативний акт вищої юридичної сили, а становлять певну сукупність таких актів (наприклад, в Австрії – це Конституційний закон 1920 р., а також Конституційний закон про нейтралітет 1955 р. та деякі акти, прийняті у попередні роки). В Італії же конституційними визнаються закони, що змінюють саму конституцію, ухвалюють статути областей спеціальної автономії або змінюють територію областей, регулюють діяльність конституційного суду і ті, які розширюють коло суб’єктів законодавчої ініціативи.

Третій різновид – т. зв. органічні закони. Це особливе джерело конституційного права, яке має низку специфічних рис. Передусім, прийняття органічних законів прямо передбачено в конституції на основі т. зв. бланкетних норм останньої. Такі норми лише визначають коло питань, що мають бути врегульовані органічними законами. Ні відміну від кон-

ституційних законів, суть органічних законів полягає у тому, що вони доповнюють конституцію, не змінюючи її основних принципів. Так, ст. 63 Конституції Франції встановлює: “Органічний закон визначає порядок організації та функціонування Конституційної ради та її процедури”. Цікаво, що в Конституції цієї країни ще 12 статей передбачають прийняття органічних законів із питань, віднесених до сфери організації та діяльності виконавчої і судової влади. Ще конкретнішими виглядають відповідні положення Конституції Іспанії. Так, у ст. 81 сказано, що “органічні закони – це закони, які стосуються основних прав і свобод, схвалюють статuti про автономію, встановлюють порядок загальних виборів, а також інші спеціально передбаченні Конституцією закони”. Органічні закони є характерними для конституційного права ще таких держав, як Грузія, Естонія, Іспанія, Молдова, Португалія, США та інших.

Четвертий різновид – звичайні закони. Вони регулюють окремі питання державного або суспільного життя. Від інших звичайних законів закони, віднесені до форм (джерел) конституційного права, відрізняються лише своїм предметом. До числа таких законів можна віднести, наприклад, закон ФРН 1965 р. про порядок зміни території земель, або закон Франції про надання виборчого права громадянам, які досягли 18 р. (1974 р.).

П’ятий різновид – нормативні акти, які мають силу закону. Іноді ці акти називають делегованим законодавством. Формально вони не іменуються законами, а завжди мають якусь особливу назву, за якою їх можна відрізнити від інших актів (наприклад, у Франції – це ордонанси; у Великобританії – накази королеви у Таємній раді; на Кубі—декрети-закони Державної ради; у В’єтнамі – частина указів Державної ради; в Іспанії – законодавчі декрети і декрети-закони Уряду тощо). Частенько вони підлягають наступному затвердженню парламентом і є джерелами конституційного права, якщо містять відповідні норми. Будучи актами виконавчої влади, вони водночас регулюють дуже важливі питання, які відносяться, як правило, до сфери законодавчого регулювання. Прикладом можуть служити Указ президента Індії про націоналізацію ряду банків або акт уряду Нігерії, що скасував

федеративний устрій держави (1966 р.), а потім той же орган (уряд) відновив і реорганізував федерацію (1970-1976 рр.)

Друга група – судові прецеденти тобто рішення авторитетних судів (вищих судових органів у конкретних справах, обов'язкові при вирішенні аналогічних справ у подальшому для цих же судів (судових органів, нижчих або рівних за рангом судових установ. Судові прецеденти у якості форми (джерела) конституційного права є найбільш характерними для Великобританії, США, Австралії, Канади, Північної Ірландії, Нової Зеландії, а також 36 колишніх колоній Британської імперії – нині членів Співдружності).

Стосовно конституційно-правових положень, установлених судовими прецедентами, то у більшості своїй правові норми визначають правове становище громадян і громадських об'єднань, а також взаємовідносин між органами держави. Так, у Великобританії немає законодавчого закріплення права на проведення мітингів, походів і демонстрацій. Але ще на початку XIX ст. рішенням одного із судів із конкретної справи послужили нормою для закріплення такого права.

Судові ж прецеденти мають своїми джерелами: а) власне загальне право (common law) – сукупність усіх діючих судових прецедентів, починаючи із XIV ст., тобто з норм і звичаїв, які отримали судове визнання; б) тлумачення норм статутного права, при цьому завдання судді теоретично обмежується з'ясуванням змісту норми закону. В юридичній літературі у цьому зв'язку слушно підкреслюється думка, що судді за допомогою тлумачення створюють нові норми права. В США та Індії, наприклад, особливе значення мають рішення Верховних судів щодо тлумачення конституції. Але у значній кількості країн загальні суди не мають права давати будь-які обов'язкове тлумачення конституції або законів. Тому формами (джерелами) конституційного права можуть бути тільки рішення спеціальних, конституційних судів чи органів, які виконують функції конституційного суду.

Третя група джерел – конституційні звичаї (інші назви цього джерела – конституційні угоди або конвенційні норми) – це правила і приписи, які регулюють поведінку основних суб'єктів конституційного права, що не мають офіційної писаної форми, але протягом тривалого часу застосовані та мовча-

зно санкціоновані державою. А.Дайсі, який перший увів в обіг цей термін, писав: “Конституційні звичаї – це правила, які визначають спосіб, яким належить здійснювати дискреційні повноваження корони (або міністрів як слуг корони). За його словами призначенням конституційних звичаїв було “гарантувати остаточне верховенство виборців у якості справжнього політичного суверена держави”.¹ Так, багато положень британської конституції існують і дотепер завдяки т.зв. “конституційним угодам”: “Король повинен погодитись із біллем, який пройшов через обидві палати Парламенту”, “Лідер партії більшості – Прем’єр-міністр”, “Палаті лордів не належить ініціатива фінансових біллів” та ін. Отже, конституційні звичаї зобов’язані своїм існуванням потребі у нормах, які доповнюють правову основу конституції.

Четверта група форм (джерел) – міжнародні та внутрішньодержавні договори, тобто угоди суб’єктів конституційного права. Міжнародні договори служать джерелами конституційного права тільки у випадках, коли регулюють конституційні проблеми і передбачено їх безпосереднє застосування. Так, у Конституції Австрії є спеціальний підрозділ “Б. Європейський Союз”, який містить норми (ст. 23а, 23 б, 23в, 23г, 23д, 23е), що визначають порядок проведення виборів до Європарламенту, правовий статус депутатів від Австрії, участь країни у керівних органах Європейського Союзу, обов’язки уповноваженого члена Федерального уряду, в цій інституції, участь країни у спільній зовнішній політиці та політиці щодо забезпечення безпеки Євросоюзу відповідно до Розділу V Договору про Європейський Союз.

Така тенденція характерна і для інших країн. У Конституції Ірландії, наприклад, відповідна ст. 29, що має назву “міжнародні відносини”, у Конституції Іспанії цій проблемі присвячені ст. 93-96 (“Про міжнародні договори”) та ін.

Щодо внутрішньодержавних договорів, то вони є джерелами конституційного права тільки у тому випадку, якщо регулюють конституційні проблеми, коли на це суб’єкти уповноважені їх укладати. Прикладом можуть бути договори, які укладаються територіальними спільнотами між собою або із центральною владою (ст. 14 ч. 2 Конституції Іспанії).

¹ Цит. за: Уейд и Филлипс. Указана праця. – С.75.

П'ята група форм (джерел) – т.зв. *доктринальні джерела*, тобто доктрини відомих учених-юристів. З цього приводу сучасний французький правознавець Р.Давид заявляє: “...Доктрина в наші дні, також як і у минулому, складає дуже важливе і досить життєве джерело права”.¹ Мова, звичайно, йде про витяги із праць учених, які використовуються у тих випадках, коли не вистачає норм права, існує якась правова прогалина. Так, у судах Великобританії для посилення аргументації використовуються праці англійських державознавців У.Блекстона, А.Дайсі, В.Беджгота та ін. Американці у деяких випадках використовують праці т.зв. “батьків-засновників”, авторів Конституції США Дж.Медисона, Т.Джефферсона, А.Гамільтона, Д.Джея.

Шоста група форм (джерел) – *парламентські регламенти (статуту)*, які містять норми, що визначають порядок діяльності палат та їх внутрішню структуру. Як правило, вони мають вигляд єдиного акта, що вводиться рішенням самої палати і не потребує промульгації. Нерідко таке ж значення мають парламентські прецеденти – поведінка у конкретних ситуаціях, яка вважається обов'язковою на випадок повторення таких ситуацій.

Сьома група форм (джерел) – *рішення органів конституційної юстиції* (Конституційної ради - у Франції, конституційних судів - в Італії, ФРН, Болгарії, Угорщині, конституційних трибуналів - у Польщі, Іспанії, Верховних судів - у США, Японії, Індії тощо). Звичайно, нормативно-правовий характер мають такі рішення цих органів, які містять конституційно-правові норми – про конституційність законів, про компетенцію державних органів, про тлумачення конституції та ін.

Восьма група форм (джерел) – *нормативно-правові акти виконавчої влади*, до яких відносяться нормативні акти глав держав (укази, декрети, накази тощо) і нормативні акти урядів, а іноді і відомств (ордонанси, декрети, постанови тощо). Зрозуміло, що вказані акти служать джерелами конституційного права тільки в тій частині, в якій містять його норми. Між ними існує певна субординація. Найбільш широку сферу дії мають, безперечно, нормативні акти глав держав.

Дев'ята група форм (джерел) – *рішення органів місцево-*

¹ Давид Р.Е. Основные правовые системы современности. – М., 1988. – С.173.

го самоврядування (наприклад, місцеві статути, регламенти) – є джерелами конституційного права, коли регулюють суспільні відносини, пов’язані із здійсненням публічної влади.

Десята група форм (джерел) – це звід релігійних правил. Названі норми є специфічним джерелом конституційного права в окремих країнах. Наприклад, у конституціях Єгипту 1971 р., Сирії 1971 р., Пакистана 1973 р., Ірану 1979 р. шариат, тобто норми, які містяться в Корані, проголошуються джерелами законодавства, включаючи і конституційне. При цьому юридична сила цих норм переважає навіть силу конституційних норм.

Одинадцята група форм (джерел) – політичні декларації і спільні постанови політичного керівництва правлячих партій та вищих органів державної влади. У наш час такі акти характерні для ряду країн, що розвиваються (наприклад, для країн Африки), для КНР, КНДР, Куби. Так, у Лівії прийнята на сесії Загального народного конгресу у березні 1990 р. “Хартія революційної законності” проголошує, що джерелом законності народних зборів і народних комітетів – “революційна законність лідера лівійської революції М.Каддафі, притаманне йому одному і яка є набутим правом, що не відбирається”. Директиви лідера обов’язкові для виконання.

Розділ II

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЯК НАУКА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. ПРЕДМЕТ НАУКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Наука зарубіжного конституційного права, будучи складовою частиною загальної науки конституційного права певної країни, має своїм головним змістом вивчення досвіду інших держав із метою як виявлення загальних тенденцій і закономірностей розвитку конституційного права у сучасному світі, так і використання вдалих конституційно-правових рішень, знайдених у цих країнах, аби запобігти допущення помилок.

Наука конституційного права, як найчастіше її визначають, - це *відображення норм конституційного права, а також врегульованих ними відносин у працях учених* (монографіях, наукових статтях, коментарях до конституцій, законів тощо). Предметом вивчення цієї науки у будь-якій державі є: по-перше, *зміст галузі конституційного права, її окремих інститутів і норм*, на основі чого визначаються закономірності розвитку самої галузі; по-друге, *практика реалізації конституційно-правових норм та інститутів*, що дає змогу сформулювати обґрунтовані рекомендації законодавцю і правозастосувачеві щодо вдосконалення і застосування тих чи інших правових приписів, а окремим посадовим особам – рекомендації до їх застосування; по-третє, *теорії і погляди, розроблені дослідниками конституційного права*, тобто сама наука конституційного права у власному розумінні цього слова. Отже, предмет науки конституційного права становить не тільки нормативний матеріал, а й державна практика (конституційне право в дії), власний шлях розвитку.

Важливе значення має з'ясування співвідношення науки і галузі конституційного права. Наука конституційного права хоча і базується на однойменній галузі, але відрізняється від

останньої своєю системою, яка збігається з системою галузі лише в цілому і в головному. Так, у системі науки є розділи, яких немає і не може бути в системі галузі, зокрема поняття конституційного права, його предмет, суб'єкти тощо. Ці та інші питання органічно не входять до змісту конституційного права як галузі, однак без них практично не існує сама наука конституційного права.

Водночас це не виключає тісного взаємозв'язку між галуззю і наукою, який на практиці виявляється в тому, що розвиток науки, як правило, супроводжує еволюцію галузі. З одного боку, як показують спостереження, потреби суспільного і державно-політичного життя спонукають до пошуку в сфері конституційно-правового регулювання, стимулюють розвиток науки. А з іншого, наука не тільки коментує характер і зміст такого регулювання, але й визначає напрямки його розвитку: чимало ідей, концепцій, доктрин спочатку були сформульовані в теорії і тільки згодом реалізовані на практиці.

Інакше кажучи, наука конституційного права – це не тільки сучасне, це ще і минуле, і навіть майбутнє. Так, наука конституційного права вивчає історію створення норм, історію дії норм, які у даний час, можливо, вже не діють і були скасовані. Ця історія завжди є частиною науки. Загальновідомо також, що наука завжди дає рекомендації на майбутнє. Ці рекомендації, що висловлюються вченими у своїх наукових працях, іноді враховуються, найчастіше не враховуються, але так чи інакше впливають на діюче право, оскільки рекомендації можуть бути враховані опосередковано. І в цьому плані конституційно-правова наука завжди має не тільки теоретичний сенс, але й певне практичне значення.

Наука зарубіжного конституційного права є складовою частиною загальної конституційно-правової науки відповідної країни. Вона вивчає досвід інших країн з метою виявлення як загальних тенденцій і закономірностей розвитку конституційного права в сучасному світі, так і в цілях використання відповідним чином найбільш вдалих конституційно-правових рішень, виявлених у цих країнах, або запобігання допущених там помилок.

У розпорядженні дослідників-конституціоналістів є досить значний методологічний інструментарій. Подібно до інших юри-

дичних наук, у конституційному правознавстві досить широко використовується **метод формально-логічного аналізу**, об'єктивно необхідний для з'ясування змісту досліджуваного нормативного матеріалу. Часто застосовується *історичний метод*, який передбачає виявлення історичних обставин, що зумовили конституційно-правові явища, які вивчаються. Наука конституційного права не може обійтися без застосування *статистичного і методу соціологічних досліджень*, коли мова йде про встановлення соціальної ефективності конституційно-правових рішень.

Для аналізу конституційних процесів наука дедалі ширше використовує *системний і структурно-функціональний методи*. Зокрема, системний метод дає змогу розглядати сам предмет конституційного права як цілісну взаємопов'язану систему. На основі *системного аналізу* є можливість виявити роль кожного правового інституту не тільки в системі конституційного права, а в цілому в правовій системі держави, так само висвітлити основоположну роль конституційних засад для нормативного регулювання суспільних відносин.

Глибокому вивченню змісту галузі конституційного права та її конкретних інститутів значно сприяє використання *структурно-функціонального методу*. Відповідна характеристика органів державної влади розкриває не лише конституційні повноваження, а й зміст їх владної діяльності, їхні реальні функції. Тільки за допомогою цього методу можна з'ясувати фактичне співвідношення органів законодавчої і виконавчої влади у певній країні, справжню компетенцію уряду тощо. Інакше кажучи, структурно-функціональний метод допомагає визначити, наскільки теорія тієї чи іншої конституційної системи відповідає її практиці.

За умов необхідності вивчення відповідних галузей великої кількості країн універсального значення набуває *порівняльно-правовий (компаративний) метод* аналізу конституційних проблем. На практиці він виявляється у порівняльному аналізі відповідних конституційних норм та інститутів. Його вмiле використання створює сприятливі можливості як для глибокого і всебічного дослідження галузей конституційного права окремих країн, так і для визначення загальних закономірностей розвитку теорії і практики зарубіжного конституціоналізму. З іншого боку, цей метод є важливим інструментом виявлення та використання

позитивного досвіду, накопиченого в конституційно-правовій сфері окремих країн. Зокрема, для України використання зарубіжного досвіду дає змогу втілювати у конституційну практику перевірену досвідом століть систему парламентаризму і, передовсім, побудови діяльності парламенту на професійних засадах, теорію і практику закріплення принципів розподілу влад, політичного, економічного та ідеологічного плюралізму, досвід оптимального регулювання конституційно-правового статусу громадян тощо. Усе це враховуються у законотворчому процесі при виробленні стратегії державотворення. Водночас, незважаючи на розширення застосування порівняльно-правового методу дослідження, його можливості далеко не вичерпані. Звичайно, згадані вище методи становлять методологічну основу науки конституційного права, адже саме вони характеризують цю науку, хоча вона і не обмежується ними.

§ 2. НАУКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Конституційно-правова наука відгалузилась від філософії, соціології та інших наук тільки у першій половині ХІХ ст., тобто значно пізніше від інших юридичних наук (цивільного, кримінального, процесуального права). Вона об'єктивно стала можливою і необхідною лише тоді, коли правове регулювання форм і способів здійснення влади у державі досягло певного рівня розвитку, зокрема, коли склалась більш-менш розгорнута система правових норм, які регулювали цю сферу відносин. Як образно висловився дореволюційний російський державознавець В.М.Гессен "... до того часу, доки монарх може сказати про себе "державна – це я", науці державного права немає і не може бути місця"¹.

Наука конституційного права не знайшла у попередньому розвитку юридичної науки будь-якої значної вихідної опори. У неї був інший плацдарм. Це політична філософія ХVІІІ століття і в першу чергу праці таких її представників,

¹ Гессен В.М. Очерки истории науки государственного права //Известия С-Петербургского Полтехнического института. Т. ХVІ, 1911. – С.206.

як Ш.Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локк, Д. Дідро та Т.Джефферсон. Саме у працях цих мислителів були сформулювати теорії та концепції народного суверенітету, розподілу влад, природних і невідчужених прав людини, парламентаризму, верховенства конституції, що дозволило створити розгорнуту конституційно-правову доктрину, яка стала не тільки самостійною, але й провідною галуззю юриспруденції.

Безспірно, що становлення зарубіжного конституційного права у великій мірі визначалась її практико-прикладною функцією: викладом і систематизацією норм права, виробленням нових юридичних понять, конструкцій, технологій (наприклад, виборчих систем, законодавчої техніки, законодавчої процедури та ін.).

У період антифеодальних революцій почали формуватися і новий державний лад і конституційне право, яке його сформулювало, надавши юридичну форму виробленим теоретиками демократичним ідеям. Учені-юристи чи не найбільшу увагу приділяли коментуванню нових конституційно-правових норм та інститутів. Прикладом можуть служити праці відомого англійського юриста У.Блекстона, який наприкінці XVIII ст. видав "Коментарі до англійських законів" у чотирьох томах. У цей період фактично і зароджується наука конституційного права.

Як зазначається в літературі, на **першому етапі** розвитку науки конституційного права (остання чверть XIX ст. і початок XX ст.) у ній панував напрям, який отримав назву "*юридична школа*". Її називають також "*класичною*", оскільки цей період розквіту вказаної науки позначений діяльністю таких славетних імен, як Г.Єллінек, А.Есмен, А.Дайсі, В.Орландо, Ф.Ф.Кокошкін, М.М.Коркунов та інших. Вони розробили основні поняття і категорії конституційного права, створили значущі юридичні конструкції, виявивши при цьому оригінальність думок. Висунуті в їх працях ідеї до цього часу або відтворюються в модернізованих творах у сучасних концепціях, або використовуються як відправні точки для подальших модифікацій.¹

Отже, своє головне завдання її представники вбачали у розробці основоположних принципів, норм, категорій державного (конституційного) права, систематизації його норм, що безпере-

¹ Див.: Современное буржуазное государственное право. – Критические очерки. Кн.1 – М., 1987. – С.10.

чно, було особливо важливим у становленні цієї науки. Для обґрунтування даного наукового підходу використовувалась методологія юридичного позитивізму – свідоме обмеження предмета юридичної науки тільки правовою формою суспільних явищ. Знаний російський правознавець Ф.Ф.Кокошкін у цьому зв'язку підкреслював, що наука державного права вивчає не сукупність усіх явищ, пов'язаних із державою, а лише “той правовий зв'язок, який з'єднує людей у такий союз, вона вивчає державне життя лише остільки, оскільки вона визначається нормами права. Вивчаючи явища державного життя тільки з одного боку, юридична наука не намагається дати цим явищам повної, всебічної, вичерпної характеристики, але намагається тільки з'ясувати їхню правову сутність, їх юридичну природу”.¹

Центральною тезою в юридичній школі державного (конституційного) права стала концепція держави-суб'єкта права, тобто держави – юридичної особи або корпорації. Із поняття держави як суб'єкта права або юридичної особи виводиться статус органів держави, характер їх взаємовідносин, а також взаємовідносин між державою і підданими (громадянами). Із такого розуміння поняття держави робилися такі висновки: держава, будучи юридичною особою, може діяти тільки через свої органи; останні не є юридичними особами, носіями власних прав і обов'язків, тому їх взаємовідносини мають юридичний характер лише в тому розумінні, що вони регулюються правом. Але це не взаємовідносини самостійних юридичних осіб. На таких же засадах будується й теорія представництва, згідно з якою представники (виборні особи) не пов'язані будь-якими юридичними обов'язками стосовно своїх виборців, адже вони також утворюють один із органів держави. Чи не найважливішим висновком теорії є ствердження про належність суверенітету самій державі (теорія державного суверенітету), а не нації, органу, особі або народові.²

Розвиток науки конституційного права у ХХ ст. можна умовно поділити на два періоди, межею між якими є Друга світова війна. На початку ХХ ст. прихильники нових орієнтацій

¹ Кокошкін Ф. Лекции по общему государственному праву. – Изд. 2-е. – М., 1912. – С.166.

² Див.: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. – Кн.1. – М., 1987. – С.16.

отримали узагальнену назву *юридично-соціологічного напрямку* (Л.Дюгі, М.Оріу, Л.Гумплович, Р.Сменд та ін.). Один із провідних представників соціологічного напрямку – французький державознавець Л.Дюгі* відкидав класичну школу за її індивідуалістичний підхід, за те, що вона бачить окрему людину, але не бачить “соціальної солідарності”, яка і повинна визначати державно-правові відносини та інститути. Л.Дюгі проголосив “соціальну солідарність” вищим принципом суспільної та державної організації. У зв’язку із цим заперечував поняття суб’єктивного права: члени суспільства мають тільки обов’язки, які полягають у виконанні певних “соціальних функцій”. Зокрема, за його словами, приватна власність – не суб’єктивне право у дусі Кодексу Наполеона, а “соціальна функція”, яка зобов’язує.¹

У межах цього ж напрямку у 20-х рр. поточного століття виникає школа, що отримала назву від термінів **інститут** або **інституція**. Т.зв. **інституціоналізм** – *теорія, згідно з якою у розвиненому суспільстві політична влада поділена між державою та іншими інституціями* (партіями, професійними та підприємницькими союзами тощо).

Представники цієї школи (А.Оріу, Р.Ренар, С.Романо та ін.) вважали, що держава є тільки один із багатьох інститутів, які беруть участь у процесі здійснення політичної влади. Так само і право, встановлене державою, є лише одна із багатьох правових систем, існуючих у суспільстві, адже кожна інституція має і своє право.² Усяка інституція (держава, церква, громада тощо), з точки зору представників даної школи являє собою певний “юридичний порядок”

На особливу увагу заслуговує сформульоване М.Оріу “синтетичне” визначення поняття “держава”: *“держава є юридичною персоніфікацією даної нації, що є наслідком полі-*

* Л.Дюгі 14 березня 1925 р. виступив із лекцією “Ідея держави у працях Руссо, Канта і Гегеля” перед викладачами юридичного факультету Чернівецького університету, в якій пропагував свою концепцію “соціальної солідарності” //Чернівецький державний університет. 1875-1995. Сторінки історії. – Чернівці, 1995. – С.93.

¹ Див.: Дюгі Л. Общие преобразования гражданского права со времени Кодекса Наполеона. – М., 1919. – С.19.

² Див.: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. – Кн.1. – М., 1987. – С.28.

тичної, економічної та юридичної централізації елементів нації і яка має за мету здійснення цивільного життя”.¹ Зазначимо, що деякі тези М.Оріу виявилися більш живучими, ніж концепція інституціоналізму в цілому (наприклад, розширення компетенції глави виконавчої влади, заперечення делегації як принципу функціонування представницької системи, і особливо ідея інституціоналізму).

Наука конституційного права в зарубіжних країнах на зламі ХХ і ХХІ століть у цілому може бути охарактеризована як складний конгломерат політико-соціологічних, юридичних і релігійних ідей та концепцій, які відображають різні підходи щодо оцінки правового регулювання конституційно-правових проблем. Можна виділити три її основні напрямки.

Перший напрямок – *політико-соціологічний*, який може розглядатися як продовження соціологічного напрямку. Сучасні її представники – Ж.Бюрдо, М. Дюверже, А.Дженнігс, М.Прело, С.Лоу, Т.Маунц та ін. стоять на позиції “наведення мостів” із політологією. Загальні тенденції цього напрямку можна коротко сформулювати так. По-перше, при поділі суспільства на класи, соціальні групи, прошарки представники цього напрямку використовують теорію поділу людей на пануючих та підвладних. По-друге, держава зображується ними як надкласовий орган, який займається соціальною допомогою, регулюванням соціальних відносин. На їхню думку, якщо держава у минулому була органом пригноблення, примусу, то тепер – це держава загального благоденства. По-третє, представники політико-соціологічного напрямку по-новому тлумачать поняття суверенітету, верховенства влади, парламентської влади та ін.

Другий напрямок – *“модернізований юридичний”*, який “генетично” у більшій мірі пов’язаний з “класичною школою”. Прихильники цього напрямку (наприклад, К.Хессе) намагаються, як правило, залишатися у рамках конституційної проблематики; їх основна увага спрямована на конституційний механізм держави. Основний підхід “модернізованого юридичного напрямку” – інституційний, тоді як прихильники політико-соціологічного напрямку віддають перевагу функці-

¹ Ориу М. Основы публичного права. – М., 1929.- С.254.

ональному аналізу.¹

Третій напрямок – *теологічний* є характерним для держав, які іменують себе ісламськими. Прихильники цього напрямку Алі Абдель Разен (Єгипет), Сулейман Мухаммед ат-Тамауї (Єгипет), Кахтан Рахман ад-Дурі (Ірак), колишній керівник Ірану аятолла Рухолла Мусаві Хомейні та інші відстоюють доктрину, побудовану на ісламі і яка обстоює новий тип державного устрою (т.зв. концепція “халіфату – справедливого правління”) і правового статусу особи. В цій доктрині немає місця суверенітету народу, іншим демократичним принципа та інститута.²

Аналізуючи сучасну світову науку конституційного права із соціально-політичних позицій, безперечно можна її охарактеризувати у цілому як *демократичну доктрину*. Її головна установча ідея – *організація та функціонування державної влади згідно із принципами правової державності при головній ролі інституту основних прав і свобод людини та громадянина*. Хоча сьогодні і простежується тенденція до нівелювання відмінностей, конституційно-правові доктрини окремих країн зберігає кожна свій стиль і характерні риси, порізно розставляючи акценти у висвітленні інститутів діючого права. На нашу думку, зокрема, із цим пов’язана та велика увага, яка в науці конституційного права багатьох країн приділяється порівняльно-правовим дослідженням.

§ 3. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЯК НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА

Конституційне право як навчальна дисципліна у будь-якій країні – це частина науки, пристосована для вивчення та опанування студентами. Безспірно, уся наука – це гігантський обсяг джерел, а навчальна дисципліна – це завжди, і передусім, підручник, навчальний посібник, відповідна програма,

¹ Див.: Современное буржуазное государственное право. – Кн.1. – М., 1987. – С.40.

² Див.: Современное буржуазное государственное право. – Кн.1. – М., 1987. – С.293-300.

що має досить чітку структуру і, звичайно, певну систему, а також мінімум сформульованих запитань, відповіді на яких студент має знати, вивчивши запропонований йому курс.

Як навчальна дисципліна, конституційне право заявила про себе наприкінці XVIII ст. після прийняття перших писаних конституцій. Так, перша кафедра конституційного права з'явилася в Італії у м. Ферара у 1797 р. У Франції перша кафедра була заснована у 1834 р., в Парижі і першим її професором був Пелегріно Россі.¹ Але її справжній розвиток був реалізований у XIX ст.

У наші дні ця дисципліна в тій чи іншій формі вивчається в усіх вузах юридичного профілю. Її обсяг і зміст визначається типовою навчальною програмою, на основі якої вузи і факультети створюють власні, як правило, системи навчальної дисципліни відповідно до структури конституції, завжди включаючи такі розділи як конституція, завжди правового становища особи, конституційні засади суспільного життя, конституційно-правовий статус політичних інститутів, конституційні інститути форми держави, форми народовладдя, конституційно-правовий статус вищих органів державної влади та місцевого самоврядування, засади судової влади тощо. Але відмінність системи навчальної дисципліни від будь-якої класичної моделі конституції завжди полягає у тому, що навчальний курс передбачає спочатку розгляд специфічно навчального матеріалу: предмета, методу, джерел, системи конституційного права, науки конституційного права. Тільки після цього висвітлюються матеріал розділів, аналогічних до конституційних. Із тією системою, яку ми вважаємо найбільш доцільною, можна ознайомитись, подивившись зміст запропонованої книги.

Щоб мати уявлення про зміст сучасних навчальних курсів із конституційного права зарубіжних країн, подаємо виклад тематики дисципліни у трьох підручниках: А. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн; Б. Конституционное право зарубежных стран (Под общ. ред. М.В.Баглая, Ю.И.Лейбо, Л.М.Энтина; В. Конституционное право (Отв. ред. В.В.Лазарев. Із міркувань зручності застосовуємо такий технічний прийом, як паралельну презентацію розділів і підрозділів цих книг.

¹ Див.: Прело М. Конституционное право Франции. – М., 1957. – С. 25; Antonie Joorgovan. Drept constituțional și instituții politice. Theoria generală. – București. – 1994. – P. 11.

А. (В.М. Шаповал)	Б. (М.В. Баглай та ін.)	В. (В.В. Лазарєв)
Розділ I. Конституційне право: поняття, сутність, основні характеристики	Розділ I. Предмет, джерела і система конституційного права зарубіжних країн	Розділ I. Конституційне право як галузь національного права і як навчальна дисципліна
Розділ II. Джерела конституційного права	Розділ II. Наука конституційного права	Розділ II. Наука конституційного права
Розділ III. Конституційне право і суспільство	Розділ III. Конституції зарубіжних країн	Розділ III. Конституція як основне джерело конституційного права. Інші джерела конституційного права
Розділ IV. Принцип народного суверенітету в конституційному праві	Розділ IV. Основи правового становища особи. Конституційні права і свободи громадян	Розділ IV. Конституційне право і суспільна практика
Розділ V. Форма держави в конституційному праві	Розділ V. Форми держави у зарубіжних країнах	Розділ V. Конституційні засади становища людини та громадянина
Розділ VI. Конституційний статус особи	Розділ VI. Політичні партії та партійні системи	Розділ VI. Конституційні основи громадянського суспільства
Розділ VII. Парламент	Розділ VII. Виборче право і виборчі системи	Розділ VII. Конституційно-правове становище недержавних організацій
Розділ VIII. Уряд	Розділ VIII. Глава держави у зарубіжних країнах	Розділ VIII. Конституційні засади державного ладу
Розділ IX. Глава держави	Розділ IX. Парламенти зарубіжних країн	Розділ IX. Конституційні форми народовладдя
Розділ X. Органи конституційного контролю	Розділ X. Уряд у зарубіжних країнах	Розділ X. Форми правління і державний (політичний) режим
	Розділ XI. Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах	Розділ XI. Державно-територіальний устрій
	Розділ XII. Конституційне регулювання зовнішньої політики зарубіжних країн	Розділ XII. Міждержавні союзи
	Розділ XIII. Конституційні засади судової влади	Розділ XIII. Конституційний механізм державної влади

	Розділ XIV. Основи конституційного права США	Розділ XIV. Виборче право і виборчі системи
	Розділ XV. Основи конституційного права Великобританії та Північної Ірландії	Розділ XV. Глава держави
	Розділ XVI. Основи конституційного права Французької Республіки	Розділ XVI. Парламент
	Розділ XVII. Основи конституційного права ФРН	Розділ XVII. Уряд
	Розділ XVIII. Основи конституційного права Італії	Розділ XVIII. Судова система. Прокуратура
	Розділ XIX. Основи конституційного права Японії	Розділ XIX. Конституційні засади системи правоохоронних органів
	Розділ XX. Основи конституційного права Іспанії	Розділ XX. Конституційно-правові засади місцевого управління і самоврядування
	Розділ XXI. Основи конституційного права КНР	Розділ XXI. Конституційно-правові форми охорони конституцій
	Розділ XXII. Основи конституційного права Індії	
	Розділ XXIII. Основи конституційного права країн СНД	
	Розділ XXIV. Конституційне право країн Латинської Америки	
	Розділ XXV. Конституційне право арабських країн та Ізраїлю	

Отже, зокрема, в Російській Федерації ця навчальна дисципліна складається із *Загальної частини* (вивчення в порівняльному плані основних інститутів конституційного права) та *Особли-*

вої частини (вивчення основ конституційного права окремих країн, які представляють різні правові системи або відіграють особливу важливу роль у сучасному світі (США, Бразилія, КНР та ін.). Нагадаємо у зв'язку з цим, що ще дореволюційна російська наука виділяла дві частини у конституційному праві: загальну й особливу. Та і на юридичному факультеті Чернівецького університету у 30-х рр. проф. Г.Алексіану викладав конституційне право за подібною методикою.¹

На жаль, в Україні навчальний курс конституційного права зарубіжних країн, який читається на юридичних факультетах, прийнято відносити до загальноосвітніх дисциплін. Вважається, що для майбутнього фахівця, працівника національних судових установ, органів прокуратури, внутрішніх справ, а також адвокатів знання конституційного права зарубіжних країн не має великого значення. Між тим, не можна не помітити того незаперечного факту, що знання основ конституційного права зарубіжних країн є не тільки елементом правової ерудованості, але і важливою складовою частиною високого правового професіоналізму. Без таких знань неможливі успіхи на ниві юриспруденції.

¹ Див.: G. Alexianu. Curs de drept constituțional. Vol. I-III, București, 1930-1937.

Розділ III

ЗАГАЛЬНА ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІЇ

§ 1. ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕЖИМУ

Історичний досвід доводить, що будь-яка держава встановлює для себе спосіб організації та здійснення влади в Конституції, стільки правлячі, скільки і керовані вбачаючи в цьому політико-юридичному документі *Фундаментальний закон країни, Верховний закон, Фундаментальну угоду*. За класичною теорією конституційного права, будь-яка держава в обов'язковому порядку має Конституцію¹. З цієї точки зору не має значення чи представляє Конституція певну сукупність традицій або практичних звичаїв або певний писаний документ, прийнятий за спеціальною процедурою.

Конституційна традиція, однак, набагато давніша, ніж писана Конституція. Історична ретроспектива дозволяє говорити про те, що кожна держава мала Конституцію у матеріальному розумінні, іншими словами, певну сукупність конституційних звичаїв, які встановлювали, між іншими, спосіб здійснення влади. Дійсно, навіть античні держави будували відносини між пірамідою влади і населенням, наділяючи певні особи або органи владними повноваженнями для здійснення публічної влади, відповідно до звичаїв і традицій, які сьогодні ми називаємо конституційними звичаями.

Звичайно, мав рацію сучасний французький учений-конституціоналіст М.Прело, який писав, що поняття "конституції" з'являється в момент "заснування держави" (institution)². Ще категоричніше висловлюється німецький державознавець Й.Ізензеє, який, підкреслюючи органічний зв'язок держави і конституції, говорить: "... Конституція не може бути зрозуміла без держави. Вона є передумовою самого її існування й об'єктом конституційного

¹ Burdeau G. Droit constitutionnel et institutions politiques. – Paris, 1977. – P. 60; Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. Vol. 1. – București, 1997. – P. 197.

² Див.: Прело М. Конституционное право Франции. – М., 1957. – С. 25.

регулювання. Саме у державі конституція діє та реалізується"¹.

Можна сказати, що не існує держави без конкретної конституції. Держава, взята незалежно від своєї конституції, - не більш, ніж ідеальна конструкція, штучне утворення думки, абстракція в галузі загальної теорії держави. Усяке конституційне право звернене до реальної держави, а вона неминуче укладається в конституційні рамки². Ф.Лассаль, говорячи про те, що відсутність конституції означало би анархію, писав: "... справжню конституцію мали усі країни в усі часи... новітньому часу виключно властиві не справжні, а писані конституції або аркуші паперу..."³.

Загальновідомий також і факт, що ще Аристотель спільно зі своїми учнями склав збірник конституцій грецьких полісів-держав та їх колоній, фактично цілісне зібрання традицій, що стосуються форми державного правління відповідних країн.

Уточнення, зроблені у зв'язку з традицією конституційних звичаїв та її відносини з конституційними нормами, зібраними в одному документі, дозволяють окреслити проблематику концепції конституційного режиму. Ця концепція може бути визначена у двох значеннях: а) *матеріальному*; б) *формальному*.

З матеріальної точки зору, **конституційний режим відображає сукупність правил, які регламентують організацію правління в державі на певному її етапі**. З цієї точки зору, як вже було показано вище, будь-яка держава навіть з факту свого існування, має певну організацію, конституцію. У матеріальному значенні інституційне вираження конституційного режиму конкретизується в існуванні органів управління, незалежно від змісту та виду діяльності, які вони здійснюють (король, уряд, диван, парламент, національні збори та ін.). Таке розуміння концепції конституційного режиму відповідає тій історичній епосі, в якій правління в державах **не здійснювалось згідно з нормами** писаних конституцій. З формальної ж точки зору, **конституційний режим — це виявлення або об'єктивізація сукупності правил, які регламентують організацію та управління у певній державі, в одному політико-юридичному документі (конституція)**⁴. У формальному розумінні конституційний режим відпові-

¹ Государственное право Германии. – Т. 1. – М., 1994. – С. 5.

² Див.: Государственное право Германии. – Т. 1. – С. 5.

³ Лассаль Ф. О сущности Конституции // Соч. – Т. 2. – М., 1925. – С. 17.

⁴ Див.: Ionescu С. Вказана праця. – С. 108.

дає сучасним державам, які управляються згідно з писаними конституціями.

Отже, сутність конституційного режиму полягає в наявності правил організації та владування в державі, незалежно від їхньої форми (звичаєвих або писаних).

§ 2. ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ ТА ОСНОВНІ ЕТАПИ КОНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ

Походження терміну “конституція” найчастіше відносять до латинського слова *constitutio*, що означає **встановлення, устрій**. Але семантичне поле слова **конституція**, на наш погляд, не може бути обмежене тільки посиланням на іменник *constitutio*. Очевидно, треба звернути увагу на дієслово (*constitu-ere, -stitui, -stitutium*), яке має декілька значень, зокрема, вирішувати, встановлювати. Він зустрічався ще у Стародавньому світі. Так, у деяких підручниках з історії держави і права говориться про Конституцію Лікурга (“Лікургів лад”) VIII-VII ст.ст. до н.е. та Конституцію Солона VI до н.е., Конституцію Адріана 117 р. і Конституцію Юстиніана 534 р., Конституцію Сетоку (Японія) 604 р. Термін “конституція” застосовувався в законодавстві Стародавнього Риму і означав у ті часи різні акти, видані імператором, які закріплювали устрій держави¹. Але румунський учений А.Йоргован вважає спірним питання про те, щоб у Стародавньому світі слово **конституція** в техніко-юридичному аспекті означало або закони, якими були імператорські конституції, або звід окремих законів, які регламентували різні сфери організації та діяльності держави, особливо у греків; у останніх закони організації держави мали назву **фундаментальні закони**².

До того ж окремі феодальні держави встановили у письмових документах певні фундаментальні правила стосовно відносин між правителями та керованими, що мали значення керівних політичних принципів до існуючих звичаїв і, які в подальшому скріплювалися підписами монархів. У такому

¹Див.: Гай. Институции. – М., 1999. — С. 19.

²Див.: Jorgovan A. Drept constituțional si instituții politice. Teorie generală. — București, 1994. — P. 49.

розумінні зішлемося на англійську *Велику хартію вольностей 1215 р.*, угорську *Золоту буллу*. В деяких державах середньовічного періоду для розмежування подібних правил звичайних законів (статутів) використовувалося слово **конституція**. Водночас у політичних і юридичних працях, інспіровані принципами природного права, терміну **конституція** віддавалась перевага, натомість термін **фундаментальний закон** використовувався переважно для позначення актів державної влади, наділених вищою юридичною силою. Зауважимо, що в цілому для духовної історії Європи характерне розуміння конституції, зорієнтоване на реальність: від "Політеї" Аристотеля і "статутів" Ф.Аквінського, Ж.Бодена і Т.Гоббса до "реалістичних" конституційних визначень деяких сучасних учених, зокрема Сменда і Хеллера розуміння конституції завжди відображало щось справжнє, а не належне¹.

Цілком зрозуміло, що ні в античному світі, ні в середні віки сучасного розуміння поняття конституції не було; не існувало тоді і таких основних законів, які би розглядалися як закони, що володіють верховенством, як юридична база поточної правотворчої діяльності, як акти, які закріплюють права людини, його відносини з державною владою. Як правило, у минулому під конституцією розуміли тільки устрій держави, форму організації державної влади. І тільки формаційні перетворення, що відбувалися під впливом Великої французької буржуазної (це слово — етимологічно "житель міста" — не мало тоді того негативного значення, що йому було надано згодом радикалістськими вченнями) революції кінця XVIII ст., наповнили це поняття принципово новим змістом. У ті часи слово **конституція** мало свою символіку та означало ніщо інше як інструмент боротьби проти абсолютної влади монарха, гарантія індивідуальних і колективних прав, демонстрація незалежності стосовно до колоніальної влади, утвердження єдності Держава — Нація. Сама ця ідея уперше була сформульована у французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 р.: "суспільство, де не забезпечена гарантія прав і немає розподілу влад не має Конституції".

Саме з того часу слово **конституція** стало політичним терміном. Якщо раніше це слово означало державний устрій

¹ Див.: Государственное право Германии. — Т. 1. — С. 12.

взагалі, то тепер воно стало синонімом тільки певного державного устрою. Конституція стала законом, який закріплює лад конституційної держави, в якій влада обмежена суверенітетом народу і правами людини і громадянина. З цього моменту закріплюється сучасне трактування конституції як сукупності правових норм, які покладені в основу теорії конституційної держави.

У конституційно-правовій доктрині теоретична розробка поняття "конституція", як і поява перших писаних конституцій нового типу аргументовано обґрунтовується в контексті ідей та теорій, що призвели до буржуазних революцій: природних прав, національного суверенітету, суспільного договору, розподілу влад. І це цілком слушно. Боротьба проти абсолютизму вимагала прийняття однієї фундаментальної Хартії, що мала фіксувати правила поведінки влад. Конституція мала стати арбітром і закріплювати фундаментальні правила функціонування держави, яка у такий спосіб становилася правовою державою. І в майбутньому, незважаючи на відмінність конкретних підходів і характеристик, під конституцією звичайно розуміли і розуміють законодавчий акт, яким визначаються організація вищих органів держави, порядок здійсненнями ними своїх функцій, їх взаємовідносини і компетенція, а також засади становища індивіда стосовно державної влади¹.

З юридичної точки зору конституція є таким же законом держави, як і інші, але в практиці сучасного конституціоналізму вона звичайно відрізняється від них за способом прийняття, внесення змін і доповнень до неї. В силу цього в юриспруденції вона визнається ядром правової системи відповідної держави (за винятком деяких мусульманських країн), володіє вищою юридичною силою, очолює ієрархію національного законодавства, визначає діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади. Отже, конституція є основним законом держави. Але конституція не обмежується лише встановленням державного ладу. Регулюючи зовнішні межі вільної діяльності різних соціальних структур (відносини власності, шлюб та сім'я, свободу освіти, творчості та культури і т.ін.), вона цим установлює юридичні засади організації суспільно-

¹ Див.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. — СПб, 1908. — С. 371.

го життя в деяких найбільш важливих її сферах. З огляду на це конституція дійсно є основним законом не тільки держави, але й суспільства.

У сучасному конституційному праві існує безліч визначень поняття конституції. Французький професор Лоран Габіб з цього приводу закликав бути "поблажливими до конституціоналістів, оскільки вони не знають, про що говорять"¹. Звичайно, в їх основу покладається одна або декілька ознак, які стосуються предмета конституційного регулювання, місця, що посідає конституція в ієрархії джерел національної правової системи. Так, англійські державознавці Є.Уейд і Г.Філліпс писали: "Під конституцією звичайно розуміють володіючий особливим правовим значенням документ, у якому визначаються засади організації, а також функції органів управління держави і формулюються принципи, які визначають діяльність цих органів"². Американський дослідник К.Берд додає до цього таку ознаку, як "визначення свобод громадян"³.

Можна стверджувати, що домінуючим є визначення конституції за її змістом, тобто за предметом урегульованих нею суспільних відносин. Виходячи з цього, конституцію визначають як основний закон держави, який закріплює організацію державної влади, і, який регулює взаємовідносини цієї влади, суспільства та індивідів⁴.

Важливим для розкриття поняття конституції є питання про її сутність. Першим, хто сформулював цілісну концепцію сутності конституції, був німецький політичний діяч Ф.Лассаль. Він писав, що сутність конституції — це "... фактичні відносини, сили, які існують у даному суспільстві"⁵. Тотожної думки був і відомий французький учений Ж.Бюрдо, який, зокрема, говорив, що конституція має на увазі соціальну структуру, групи (спільноти), або закріплюючи існуючу, або покладаючи на владу реформаторське завдання у цій га-

¹ Habib Laurent. La notion de constitution. — Collection francorusse de documents de information et de presse. — М., 1993. — Р. 1.

² Уейд Е., Филлипс Г. Конституционное право. — М., 1950. — С. 3.

³ Цит. за: Сравнительное конституционное право. — Москва, 1996. — С. 61.

⁴ Там само.

⁵ Лассаль Ф. О сущности Конституции // Соч. — Т. 2. — Москва, 1925 — С. 13.

лузі¹. Немає сумніву в тому, що сутність конституції визначається силами, що діють у суспільстві, адже і сама конституція, в тій чи іншій мірі, відбиває їх інтереси і сподівання.

Інший підхід, який існує в конституційному праві, пов'язаний із виділенням такої її риси, як її покликанням обмежити державну владу. М.Оріу, визначаючи конституцію як статут держави і нації, вказував, що він "повинен поставити перешкоду намаганням уряду за допомогою всемогутньої сили права, що встановлюється"². Ще чіткіше з цього приводу висловлювався дореволюційний державознавець Є.В.Спекторський, який писав, що конституційна держава — це держава, в якій влада не тільки організована, але юридично обмежена, і "сукупність таких обмежень утворює конституцію даної держави"³. Теза про обмеження державної влади є характерною і для сучасних конституційних доктрин, що і було підтверджено на Міжнародному конгресі з порівняльного права у Токіо в 1991 р.: "Посилити конституціоналізм — це. значить посилити ефективність обмеження влади держави"⁴.

Зовсім інший підхід щодо визначення сутності конституції притаманний марксистській доктрині. В його основі лежить класовий аналіз конституції. Так, В.І.Ленін писав: "Сутність конституції в тому, що основні закони держави... виражають справжнє співвідношення у класовій боротьбі"⁵. Звичайно, сьогодні такий підхід піддається справедливій критиці.

Водночас при аналізі та оцінці як конституцій минулого, так і багатьох сучасних конституцій не можна повністю ігнорувати значення класових факторів. Безспірно, наприклад, що перші конституції кінця XVIII — початку XIX ст.ст. були продуктом буржуазних революцій, і виражали вони у першу чергу інтереси буржуазії. Про злагоду, соціальний консенсус можна говорити лише стосовно до постіндустріального суспільства, яке склалося наприкінці XX ст. у розвинутих країнах (у соціальній структурі цього суспільства немає класів у марксистському розумінні).

З позицій сучасного досвіду можна стверджувати, що для

¹ Burdean G. Traite de science politique. — V. III. — P., 1957. — P. 103.

² Див.: Оріу М. Основы публичного права. — Москва, 1929. — С. 583.

³ Спекторский Е. Что такое конституция. — М., 1917. — С. 11.

⁴ Цит. за: Сравнительное конституционное права. — М., 1996. — С. 64.

⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. — Т. 17. — С. 345.

адекватної оцінки сутності конституції необхідно враховувати по можливості всі їх прояви як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Насамперед, треба виходити із того, що характерні для цивілізації загальні проблеми і суперечності об'єктивно зумовлюють зростання значення загальних для усього народу цінностей та інтересів. А тому сучасні конституції не можуть не закріплювати притаманних усьому суспільству цінностей та інтересів. У цьому контексті конституція будь-якої держави може і повинна виступити в якості юридичне узаконеного балансу інтересів усіх класів і соціальних прошарків суспільства. Отже, сутністю конституції має бути *ідея соціального співробітництва*. Тільки у такому разі Конституція є засобом легітимації соціальної злагоди і партнерства, громадянського миру. "Загальне людське призначення держави у більш широкому розумінні полягає в тому, щоб бути інструментом соціального компромісу, пом'якшення і подолання суперечностей, пошуку злагоди і співробітництва різних верств населення і суспільних сил: забезпечення загальносоціальної спрямованості у змісті усіх здійснених нею функцій"¹.

Саме цьому підходу віддають перевагу творці сучасних конституцій. Водночас, як нам здається, і цього недостатньо для розуміння сутності конституції. У цьому зв'язку вважаємо продуктивною ідею проф.ДЛ.Златопольського, який привертає увагу дослідників до двох висновків Ф.Лассалья, а саме:

1. Усяка конституція представляє собою основний закон.

Сформулювавши цю тезу, Ф.Лассаль виходив із того, що це головна властивість будь-якої конституції, яка одночасно, з одного боку, зближує її з будь-яким звичайним законом, а з іншого – відрізняє від нього, оскільки в кожній державі існує тільки один основний закон, тоді, як звичайних законів – безліч.

2. Конституція саме тому, що вона є основним законом, представляє собою юридичну базу для всієї законодавчої діяльності держави².

Ф.Лассаль уперше у світі звернув увагу на те, що основ-

¹ Байтин М.И. Сущность и типы государства // Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова, А.В.Малька. — М., 1997. — С. 50.

² Див.: Златопольский Д.Л. О сущности конституции // Очерки конституционного права иностранных государств. — М., 1999. — С. 11-12.

ний закон держави "... повинен бути основою для всіх інших законів...". Саме тому, по-перше, принципи основного закону повинні пронизувати собою усі звичайні закони і, по-друге, у державі можуть існувати і "... видаватися тільки ті закони, які будуть суворо узгоджуватися з принципами конституції як основного закону"¹.

Нарешті, проф. Б.С.Ебзеев привертає увагу до ще одного аспекту сутнісної характеристики конституції — на її програмний характер "Конституція, — пише він, — являє собою продуману модель, організації соціуму, і в цьому розумінні вона є певною програмою, яка має для всіх суб'єктів права юридично обов'язковий характер"².

Отже, "сутність конституції" — багатопланова категорія, що має різні аспекти. Головні напрями й аспекти сутнісної характеристики Конституції присутні в усіх конституційних нормах та інститутах і формально знаходять свій вираз у конституційно-правовій регламентації влади, суверенітету і свободи особи в суспільстві.

Підсумовуючи викладене, можна запропонувати таку дефініцію поняття конституції. **Конституція** — це основний закон держави, прийнятий в особливому порядку на основі компромісу різних політичних сил суспільства, який визначає межі здійснення державної влади та основних прав і свобод особи і, який в юридичному плані представляє собою звід правових принципів і норм, що регламентують найважливіші сфери суспільного життя.

Глибоке і всебічне розкриття сучасного розуміння поняття конституції неможливе без розгляду світового конституційного процесу, який же, звичайно, зумовлюється еволюцією суспільства і держави у новий та новітній часи. В цьому розвитку виділяються чотири основні етапи. **Перший** охоплює період з кінця XVIII ст. до закінчення Першої світової війни; **другий** — період між двома світовими війнами; **третій** — період від закінчення Другої світової війни до кінця 80-х років; **четвертий** — сучасний етап, який розпочався на зламі 80-х—90-х рр. XX ст.³.

¹ Лассаль Ф. О сущности Конституции. — СПб, 1906. — С. 7.

² Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. — М., 1997. — С. 22-23.

³ Див.: Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 67.

Перший, або початковий етап конституційного розвитку – це період становлення та утвердження буржуазного суспільства у передових державах Європи і Америки. Саме тут з’являються перші писані конституції США (1787 р.), Франції (1791 р.), які справили величезний вплив на світовий конституційний розвиток. Якщо американська конституційна модель слугувала зразком для конституцій країн Латинської Америки (перша з них прийнята у Венесуелі 1811 р., в Мексиці у 1824 р., Уругваї — в 1830 р., в Аргентині — в 1853 р.); то французька — для конституцій європейських країн. Крім того, значний вплив справила неписана конституція Великобританії на конституції перших домініонів: Канади 1867 р., Австралії 1900 р., Південно-Африканського Союзу 1909 р. Тільки в кінці періоду з’являються перші конституції у країнах Азії (Японії 1889 р., Китаю 1912 р., Ірану 1906 р.) на Африканському континенті, крім ПАС, тільки Ліберія мала конституцію, прийняту в 1847 р. та скопійовану з Конституції США. Конституції, прийняті в цей період, відносять до т.зв. старих конституцій, більшість з них вже не діє. Чинними залишаються конституції США, Норвегії (1814 р.), Нідерландів (1815 р.), Бельгії (1831 р.), Люксембургу (1868 р.), Швейцарії (1874 р.), Австралії (1900 р.) та деякі інші.

В цілому конституціям цього періоду були притаманні певні загальні риси, які дозволяють скласти уявлення про існуючу конституційну модель. В її основу покладена *ліберальна концепція* конституції як законодавчого акта, покликаного максимально обмежити втручання держави в життя громадянського суспільства і окремого індивіда. Правовий зміст конституції зводився до норм, які регулюють організацію державної влади на основі класичного принципу розподілу влад, а також правове становище особи, що включало її політичні та громадянські права.

Другий етап конституційного розвитку у літературі характеризується такими основними рисами. По-перше, високим ступенем активності конституційної правотворчості: були прийняті десятки нових конституцій, модернізовані деякі старі. Зокрема, прийняті конституції в деяких країнах, які не мали раніше основних законів (Єгипет, Ефіопія, Таїланд та ін.). У старих конституційних державах (Австрія, Іспанія, Мексика, Німеччина та ін.) конституції фіксували зміну фор-

ми держави. На сьогодні з них чинними залишаються лише конституції Фінляндії (1919 р.), (Австрії (1920 р.), Латвії (1922 р.), Ірландії (1937 р.), Мексики (1917 р.).

По-друге, зміст конституцій цього періоду, що характеризуються як нові, не зазнали суттєвих змін. У їх підвалинах залишилась та ж ліберальна концепція. Однак розроблені в них принципи, які визначають демократичну організацію державної влади і правове становище особи, набувають на цьому етапі нову якість завдяки фіксації загальнолюдських цінностей, що мають універсальний характер.

По-третє, починають формуватися нові тенденції конституційного розвитку, до яких відносяться: введення до предмета конституційного регулювання нового комплексу суспільних відносин (насамперед, економічних і соціальних); розширення меж втручання держави в життя суспільства та індивідів (визнання її економічної та соціальної ролі); надання конституційного статусу новим інститутам (політичним партіям і профспілкам); поява нової категорії прав і свобод людини (соціально-економічних); запровадження інституту конституційної юстиції тощо.

По-четверте, на основі концепції, що виходила з постулатів марксистської теорії про закономірності розвитку суспільства і держави, була створена принципово нова "соціалістична" конституційна модель, яка знайшла своє відображення у Конституції РРФСР 1918 р., конституціях Угорщини 1919 р., Монголії 1940 р. У цій моделі принцип народного суверенітету був замінений принципом належності державної влади тільки трудящим на чолі з робітничим класом; принцип політичного, економічного та ідеологічного плюралізму — принципом монізму як основи політичної, економічної організації суспільства та його духовного життя (однопартійність, всевладність Рад, безроздільне панування соціалістичної власності та марксистсько-ленінської ідеології): принцип свободи й автономності особи, яка користується широкими правами і свободами — її підлеглості суспільству і державі, наділення її правами і свободами в інтересах соціалістичного будівництва. Новою тенденцією стало закріплення системи соціальних і економічних прав.

Третій етап призвів до глобалізації конституційного процесу: до нього прилучилися понад 130 нових держав. Цьому етапові притаманна така характерна риса як багатоманітність консти-

туційних моделей та їх різновидів. Основними були: західна конституційна модель, яка склалася на попередніх етапах; соціалістична, представлена радянськими конституціями і конституціями інших соціалістичних країн (Албанія, Болгарія, В'єтнам, КНДР, КНР, Куба, Монголія, НДР, Польща, Румунія, Угорщина, Чехословаччина, Югославія); нова конституційна модель країн, що розвиваються. Кожна із названих моделей мала свої різновиди, свої тенденції розвитку.

Зокрема, розвиток західної конституційної моделі характеризується наявністю двох різновидів, які у державознавстві позначаються як конституції "другої хвилі" (або "нового покоління" та "старі" конституції. До першої групи відносяться конституції, прийняті у розвинутих країнах, де після Другої світової війни ліквідовані тоталітарні режими (ФРН, Греція, Італія, Іспанія, Португалія, Японія), а також конституції Франції 1946 і 1958 рр. До другої групи відносяться конституції інших розвинутих країн (наприклад, закон про Форму правління 1974 р. у Швеції, Конституційний акт 1982 р. в Канаді, конституція Південно-Африканської Республіки 1983 р.). Новацією цих конституцій було введення до предмета конституційного регулювання нового блоку суспільних відносин — економічних і соціальних. У результаті конституція набуває нову якість — стає основним законом не тільки держави, але в певній мірі і суспільства. Нові конституції значно розширили межі втручання держави в економічну, соціальну та духовну сфери життя суспільства, водночас покладаючи на неї відповідні обов'язки перед суспільством у цілому та його членами. В західній науці конституційного права таке явище знайшло своє відображення у новому понятті **соціальної конституції**. Так, Ф.Ардан пише: "соціальна конституція — це принципи економічної та соціальної організації, введення яких до тексту основного закону стало "звичайним явищем новітнього часу"¹.

Стосовно другого різновиду західної конституційної моделі, то він представлений "старими конституціями", які не зазнали якісних змін (саме в цьому розумінні вони є "старими"). Модернізацію ж, якої вони зазнали, стосувалася в основному двох об'єктів конституційного регулювання: прав і свобод людини, а також зо-

¹ Ardant Ph. Institutions politiques et droit constitutionnel. — P., 1989. — P. 73.

внiшньополiтичної дiяльностi держави. Але головна вiдмiннiсть цих конституцiй вiд конституцiй "другої хвилi" полягала в тому, що "старi" конституцiї, як i ранiше, залишили поза увагою питання економiчної та соцiальної органiзацiї суспiльства.

Друга конституцiйна модель цього етапу була представлена соцiалiстичними конституцiями. Основу цiєї моделi склали радянськi конституцiї та у першу чергу Конституцiя СРСР 1936 р., принциповi положення якої вiдтворювалися основними законами соцiалiстичних держав, якi виникли пiсля Другої свiтової вiйни. До них вiдносилися, зокрема такi: суттєве розширення рамок конституцiйного регулювання; тотальна етатизацiя суспiльства — пiдпорядкування державi усiх сфер його дiяльностi; розгорнута iнституалiзацiя марксистсько-ленiнської партiї як єдиної керiвної сили суспiльства i держави; посилення i реалiзацiї основного закону. Водночас у 80-i рр. у конституцiйному розвитку деяких країн (СРСР, Польща, Угорщина, Югославiя) накреслились тенденцiї до певної демократизацiї. Так, декларувалися деякi новi полiтичнi та громадянськi права; уперше запроваджуються їх юридичнi гарантiї. Однак цi новели не зачiпали у цiлому пiдвалини самої моделi, часто не мали нiякого практичного значення.

Важливою особливiстю третього етапу було виникнення нової конституцiйної моделi у країнax, що розвиваються, яка мала два рiзновиди: "прорадянськiй" i "прозахiдний"¹. Прозахiдна модель була представлена в основному конституцiями колишнiх метрополiй. За пiдрахунками У.Дейла (Великобританiя), тiльки чиновники мiнiстерства колонiй цiєї країни розробили конституцiї для 33 країн британської Спiвдружностi². Але вже з середини 60-х рр. посилився вплив "соцiалiстичної" конституцiйної моделi. Найбiльший вплив ця модель справила на конституцiї країн т.зв. "соцiалiстичної орієнтацiї" (Алжир, Бенiн, Конго, Ефiопiя та iн.). Конституцiї в цих країнax склалися вже за участю радникiв iз соцiалiстичних країн, i, цiлком зрозумiло, сприйняли iдеї, принципи та iнститути "соцiалiстичного" конституцiоналiзму.

Водночас у цей перiод з'явився i новий фактор — взаємов-

¹ Див.: Конституционное право развивающихся стран. Предмет. Наука. Источники. — Гл. IV.

² Цит. за: Сравнительное конституционное право. М., 1996. - С. 76.

плив конституції самих молодих держав. Прикладом можуть служити конституції Індії 1950 р. і Танзанії 1975 р., положення яких відтворювалися в основних законах багатьох країн, що розвиваються.

На **четвертому етапі** найбільш характерною тенденцією стало здійснення широкомасштабних конституційних реформ, оновлення практично усього конституційного законодавства. Тільки за період 1989-1995 рр. у світі прийнято близько 100 нових конституцій. На Африканському континенті із 53 держав нові конституції прийняли 36¹. Цей процес продовжується. В цілому в світовому конституційному просторі відбувається демократизація принципів, норм та інститутів. При цьому, звичайно ж, зберігаються відмінності між конституціями окремих країн, зумовлені історичними особливостями розвитку суспільства і держави. Зокрема, певними особливостями характеризуються конституції Китаю, Куби, КНДР і СРВ, у яких збереглися деякі ідеї та принципи "соціалістичної" моделі; а також у т.зв. мусульманських країнах, в житті яких істотну роль відіграє іслам.

§ 3. ЗМІСТ, ФОРМА І СТРУКТУРА КОНСТИТУЦІЇ

Зміст конституції, або наповненість її правовим матеріалом у кожній з держав залежить від багатьох факторів — часу й обставин прийняття, юридичних, культурних і релігійних традицій, зарубіжного впливу і навіть від географічного розташування, темпераменту нації. Водночас усім конституціям притаманні ряд обов'язкових елементів, без яких вони не виправдовують свою сутність.

1. Положення про **народний суверенітет** є обов'язковим елементом змісту будь-якої конституції. Конституція Бельгії 1831 р. проголошує "Усі влади походять від народу. Вони здійснюються в установленому Конституцією порядку". В ст. 1 (п. 2) Конституцій Іспанії 1978 р. сказано: "національний суверенітет належить іспанському народові, від якого "походять повноваження держави".

Суть концепції народного суверенітету полягає в тому, що народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в суспільстві та державі, йому належить уся повнота влади. Водночас у

¹ Сравнительное конституционное право. М., 1996. — С. 80.

конституціях нерідко зустрічаються випадки нехай і формального, але все ж обмеження народного суверенітету. Зрозуміло, вони полягають у тому, що думка політичної більшості отримує обов'язкову силу, якщо будуть дотримані процедурні формальності. Так, Конституція Іспанії вимагає, щоб народ здійснював свій суверенітет "у формах і межах Конституції". Такими формами є вибори, референдуми, колективні ініціативи (петиції, законопропонування), "групи тиску", лобізм та ін. А процедурні, формальні складнощі та заборони утворюють перешкоди, які запобігають спонтанні прояви народовладдя, суспільних помилок (наприклад, прийнятий закон може бути оскарженим; референдум не може проводитись із деяких питань; зміни конституції вимагають кваліфікованої більшості виборців, депутатів, суб'єктів федерації; депутат не може бути відкликаний виборцями). Народний суверенітет обмежений правами людини. Конституція не передбачає можливості довільного порушення особистої свободи в інтересах здійснення народного суверенітету. Основний закон ФРН, наприклад, надає їм рівноцінного значення і визнає їхню взаємозалежність: "Німецький народ визнає недоторканими і невідчуженими права людини як основу будь-якого людського суспільства, миру і справедливості у світі". Обмеження на народовладдя покладають також і міжнародні зобов'язання нації, держави. Право народу на владу може бути обмежене іноді суверенітетом монарха (в парламентських монархіях це обмеження зобов'язує поважати главу держави і надавати йому можливість брати участь в оформленні політичних рішень; у дуалістичних монархіях обидва суверени — народ і монарх — володіють верховенством у тій чи іншій сфері політики. Так зміни конституції вимагають схвалення і монарха і народу (парламенту, референдуму).

2. В конституціях переважної більшості держав закріплюються **принцип розподілу влад**. У деяких з них (італійській, французькій, німецькій) він не відтворюється семантично точно, він нібито замислюється, із нього виходять. В інших же (американській, датській, японській) — він чітко формулюється у відповідних статтях. В Конституції Данії (розд. 1, § 3) сказано: "законодавча влада належить Королю і Фольхетингу спільно, Виконавча влада належить Королю, судова влада — судам".

3. **Правові засади статусу особи** є неодмінним елементом змісту конституції. Як правило, у самому тексті Основного закону міститься відповідний розділ. У новітніх конституціях, особливо латиноамериканських держав, правове становище людини та громадянина з точки зору техніко-юридичної розроблено досить ґрунтовно, з багатьма деталями. Водночас є низка конституцій (США, Франції, деяких франкомовних країн Тропічної Африки), в основному тексті яких відсутні розділи про права і свободи. В Конституції США Білль про права складає перші десять поправок до неї, а у Франції в преамбулі Основного закону підкреслюється відданість народу правам людини, які були визначені Декларацією 1789 р.

4. Усі конституції встановлюють і закріплюють **форму правління** відповідної держави — *республіку або монархію*. В преамбулі Конституції Індії, сказано: "Ми, народ Індії, урочисто вирішив заснувати Індію як суверенну демократичну республіку...". А в Конституції Іспанії прямо зафіксовано: "Політичною формою іспанської держави є парламентарна монархія".

5. Усі конституції, за деяким винятком, в тій чи іншій формі закріплюють **інститут приватної власності**.

6. Конституції так чи інакше встановлюють і закріплюють **форму державного устрою** — *унітарну або федеративну*. Але в самому тексті Основного закону інколи можуть бути відсутні відповідні приписи щодо цього (Франція, Японія). І в федеративних державах не завжди зустрічається термін "федерація". В ряді випадків у конституціях користуються відповідними синонімами (в Індії та США — "Союз"; в Австрії — "Союзна держава"), Пряме згадування про федерацію міститься в конституціях Аргентини, Бразилії, Венесуели, Мексики, ФРН.

7. Усі конституції визначають **принципи організації системи вищих органів державної влади і порядок діяльності складових її підсистем**.

8. Суттєвий елемент будь-якої конституції — **наявність перехідних і прикінцевих положень**. У деяких випадках вони складають окремий розділ в конституції (Болгарія, Бразилія, Македонія, Російська Федерація, Словенія, ФРН та ін.). Їх поява в конституційній доктрині пояснюється тим, що прий-

яття нової конституції принципово змінює політичний лад. Учасники конституційно-правових відносин можуть виявитися не готовими до нововведень. Для цього потрібний певний час і відповідна підготовка громадської думки.

Коло питань, які регулюються конституціями, неоднакове. Але їх текстуальний аналіз дозволяє вивести загальну закономірність: "старі" конституції більш сумарні. За влучним визначенням Наполеона, вони "короткі і туманні". Типовим прикладом є Конституція США, яка містить тільки загальні принципи організації центральної державної влади і розподіл компетенції між Союзом і штатами. І, навпаки, конституції, прийняті після Другої світової війни, більш докладні.

Зміст конституції виявляється в її формі. **Форма конституцій** – це спосіб організації та вираження правового матеріалу.

Ще з минулого століття конституційна доктрина поділяє конституції на: **писані** і **неписані**. Цей поділ досить умовний, але став традиційним. Писаними є конституції, що мають конкретну юридичну форму, чітку структуру, назву, приймаються в установленому законом порядку. Таких конституцій, звичайно, переважна більшість.

Якщо конституція складається з єдиного *писаного акта*, що регулює уся основні питання конституційного характеру, то вона вважається *консолідованою* або *кодифікованою*. У разі ж, коли одній й ті ж питання регулюються декількома писаними актами, то така конституція вважається *некодифікованою*. До них відносяться конституції Канади, Ізраїлю, Фінляндії та ін.

У літературі нерідко говориться про наявність конституцій *змішаного типу*. Частково вони писані та включають парламентські закони та судові рішення, що є обов'язковими прецедентами. Частково ж складаються зі звичаїв і доктринальних тлумачень. Наприклад, Конституція Великобританії містить закони (*статуту*) такі як, Велика Хартія вольностей 1215 р., Білль про права 1689 р., Акт про престолонаслідування 1701 р., акти про парламент 1911 р. та 1949 р., Акт про громадянство 1981 р., - в цілому понад 300 законів; далі *судові прецеденти* (т.зв. *загальне право*), також звичаї, які іменуються *конституційними угодами*, в яких містяться *конвенційні норми*.

Щодо питання про *неписані* конституції, тобто взагалі незафіксованих у документах, то вони існують, як правило, тимчасово — після революцій, державних переворотів і т.ін., як, наприклад, було в Румунії після грудневого повстання 1989 р. Водночас зберігають свою дію попередні акти поточного законодавства, якщо вони не суперечать суті та цілям нового режиму.

Варто звернути увагу на дещо умовний характер поділу конституцій на писані, змішані та неписані, оскільки нерідко і при наявності писаної конституції в країні діють, зокрема, конституційні звичаї. Так, за Конституцією Франції Прем'єр-міністр є відповідальним тільки перед нижньою палатою парламенту, насправді ж він несе відповідальність і перед президентом.

Як юридичний документ конституція має внутрішню логіку, певну структуру. **Структура конституції** — це її внутрішній поділ на певні частини: розділи, параграфи і т.ін. Як правило, конституції мають стандартну структуру: преамбулу (вступну частину), основну частину, прикінцеві та перехідні положення, а в ряді випадків і додатки.

Питання про структуру конституції в теорії розглядається не з точки зору юридичної техніки, а в правовому і політичному аспектах. Як і де регулюється те чи інше питання, в якому розділі і в якому параграфі — часто-густо має конкретне політичне значення, політичний зміст або підтекст.

Преамбула (фр. *préambule* — передмова) з точки зору конституційної доктрини — *необхідний* складовий елемент конституції, та є чимало конституцій без неї (наприклад, Греції, Італії). В ній знаходять відображення такі важливі питання, як: цілі конституції; історичні умови, які передували її прийняттю; ставлення до прав і свобод людини; загальні засади державної політики; іноді вказується приналежність держави до світової спільноти. І хоча положення преамбули не є правовими нормами, але вони мають нормативне значення для тлумачення та застосування решти положень конституції. Виняток — Конституція Франції. В ній перша стаття тексту Основного закону вміщена прямо в преамбулі (це своєрідна "стисла конституція"). З іншого боку, частиною Конституції 1958 р. є й інша преамбула — до Конституції 1946 р., що регулює деякі права людини.

Основна частина — власне сам текст Конституції. Зви-

чайно він поділений на розділи, статті, параграфи, які мають нумерацію. Кожний **розділ** регулює певну сферу суспільних відносин, а **статті** містять конкретні норми.

Побудова основної частини має також свою внутрішню логіку: автори (розробники) конституції застосовують принцип важливості (значущості) інститутів. У сучасних конституціях на першому місці, як правило, ставлять розділ “загальні засади (основні принципи)”, далі — права і свободи людини та громадянина, і тільки після них — устрій держави і систему державних органів. Прийнято вважати, що вперше такий порядок побудови тексту Основного закону застосували італійці в своїй Конституції 1947 р.

Прикінцеві положення — це, з одного боку, частина основного закону тексту, а з іншого, як правило, норми процесуального характеру. Тут звичайно встановлюється порядок набуття чинності конституції. Інколи, якщо це не врегульовано в останній частині, тут вміщують норми про порядок зміни конституції або про державну символіку.

Перехідні положення мають своїм головним призначенням забезпечення спадкоємності між минулою та нині діючою конституціями. Вони, зазвичай, визначають строки набрання чинності окремих конституційних норм, які не можуть бути реалізовані відразу, порядок і строки заміни старих конституційних інститутів новими. Наприклад, органи, призначені (обрані) безстроково (для прикладу, суди), у демократичних державах не розпускаються і не замінюються іншими в зв'язку з прийняттям нової конституції.

Додатки до конституції іноді мають важливе юридичне значення. Наприклад, у деяких додатках до Конституції Індії міститься розподіл компетенції між Союзом і штатами. Декілька додатків містить і Конституція Канади. З-поміж них додаток із 30 пунктів "Про актуалізацію Конституції", додаток "Робота і публічна власність провінцій, які є власністю Канади", "Присяга на вірність" та ін.

§ 4. ПРИЙНЯТТЯ ТА ЗМІНИ КОНСТИТУЦІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Особлива значущість конституції у житті суспільства і держави та її верховенство у системі законодавства висувують проблему використання певних спеціальних форм (процедур) її прийняття.

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.

Ситуації, при яких приймається нова Конституція. Як правило, нова конституція приймається:

1. *Одночасно з утворенням нової держави.* Поява нової держави є складним політичним процесом, який потребує прийняття деяких урочистих актів політико-юридичного характеру, якими регламентуються найважливіші юридичні ознаки території, форми держави, форми правління, політичного режиму; встановлення існування певного населення на відповідній території; передбачаються принципи, норми і органи здійснення суверенної влади, права і обов'язки громадян тощо. Такі приписи встановлюються в конституції або в іншому правовому акті конституційного значення. В таких умовах можна говорити, що утворення нової держави, як і прийняття конституції є процесами, які розгортаються майже одночасно. Класичним прикладом може слугувати утворення США. Аналогічні процеси мали місце після закінчення Першої та Другої світової війн, наприкінці 80-х — початку 90-х рр. ХХ ст., коли були утворені десятки нових незалежних держав.

2. *В умовах, коли в житті певної держави мають місце глибокі структурні політичні зміни,* а саме, коли змінюється політичний режим, або коли якась держава відновлює фундаментальні політико-юридичні, економічні засади, соціально-політичну систему або тоді, коли завершує свою національну єдність. Свіжими прикладами прийняття нових конституцій завдяки зміни тоталітарних політичних режимів на демократичні плюралістичні режими є конституції колишніх соціалі-

стичних держав (наприклад, Конституція Болгарії та Конституція Румунії, прийняті у 1991 р., Конституція Російської Федерації 1993 р.).

3. Нова конституція може бути прийнята і тоді, *коли в житті держави мають місце важливі зміни політичного і соціально-економічного характеру, які не загрожують існуючому державному ладові або політичному режимові*. В такій ситуації конституція вже не відповідає новим соціально-політичним відносинам. Практично, йде мова про нову стадію розвитку держави, цей факт вимагає прийняття нової конституції (наприклад, прийняття Конституції Франції 1795 р., яка замінила Основний закон, прийнятий двома роками раніше).

Ініціатива прийняття Конституції. Тут проблема полягає у розумінні того, яка суспільна або політична, соціальна чи державна сила може мати таку ініціативу. Теоретично треба виходити з того, що конституційна ініціатива повинна належати тому державному, політичному або соціальному органу, який, посідаючи в політичній системі суспільства найвище місце (верховний орган), здатний знати еволюцію даного суспільства, його перспективи. Також особливу роль належить народній ініціативі.

Компетентний орган. Аналіз текстів конституцій дозволяє стверджувати таке. Деякі конституції передбачають, хто може володіти ініціативою прийняття конституції. Інші конституції не передбачають таку справу, вона впливає з нормативної системи щодо розробки законів. Часом конституційна теорія і практика підпорядковує ініціативу і прийняття конституції правилам, які стосуються установчої влади.

Способи прийняття конституції. Особливий порядок прийняття конституції знаходить своє відображення у сучасній конституційній доктрині, яка розділяє *законодавчу і установчу влади*. Якщо звичайно закони приймаються та змінюються у порядку здійснення законодавчої влади, то конституції — у порядку здійснення установчої влади. Французький дослідник П.Бастід зазначає: "Конституційні тексти — витвір не законодавчої влади, яка є підлеглою, а вищої влади, що зветься установчою"¹.

¹ Bastid P. L'idée de constitution. — P., 1985. — P. 19.

Оскільки у вітчизняній науці конституційного права поняття "установча влада" тривалий час не використовувалося при розгляді порядку прийняття та зміни конституції, вважаємо за необхідне коротко зупинитись на **теорію установчої влади**. Згідно з конституційною доктриною ряду країн (Франція, Колумбія та ін.), установча влада – це незалежна і самостійна публічна влада, що має найвищу юридичну силу і посідає відповідне місце у поділі влад поряд із законодавчою, виконавчою та судовою¹.

Під **установчою владою** розуміється фактично орган, який наділений спеціальною політичною владою для прийняття конституції. Отже, зміст установчої влади складають повноваження щодо прийняття або суттєвому зміненню конституції держави. В цьому зв'язку доцільно підкреслити, що будь-яка процедура прийняття конституції є коректною тільки у тому випадку, якщо вона забезпечує реалізацію установчої влади. Тільки суб'єкти, які володіють установчою владою, можуть затвердити фундаментальний закон держави. Недотримання цього порядку суперечить сутності конституції як основного закону, є конституційно-правовим порушенням. Акцентуємо увагу на цей момент ще й тому, що навіть у другій половині ХХ ст. були випадки таких порушень. Зокрема, в 1962 р. Основний закон Пакистану був октройований Президентом республіки, який не був наділений установчою владою.

Суб'єктами установчої влади проголошуються або носії *суверенітету* (народ, монарх, іноді — Бог) або *представники суверенів*, які правомочні засновувати династію, перерозподіляти політичну владу, дарувати або закріплювати громадянські свободи, встановлювати засади державності.

Залежно від того, хто здійснює установчу владу, виділяють такі основні форми прийняття нової конституції.

1. Установчим органом (конституційний конвент, установчі збори, установчий конгрес, "парламент у формі конгресу" (Франція), спеціальний народний меджліс (Мальдіви), джірга — представницький інститут мусульманської громади).

2. Референдумом — як однією з процедур, які можуть

¹ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я.Сухарева, В.Д.Зорькина, В.Е.Крутских. — М., 1997. — С. 728-729.

бути використані для здійснення установчої влади. Значення використання референдуму при прийнятті конституції може бути різним. Одна справа, коли референдум проводиться для затвердження конституції, яка гласно розроблялась і прийма-лась парламентом або установчими зборами. Така процедура є демократичною. Саме так були прийняті конституції Італії 1947 р., Португалії 1976 р., Іспанії 1978 р. та багато інших. І зовсім інша, коли народові пропонується висловлюватись по проекту, підготовленому в урядових структурах. Такий кон-ституційний референдум перетворюється у плебісцит, на якому голосується насправді довіра урядові. Виборчий кор-пус у таких умовах піддається тиску і часто-густо схвалю-ються реакційні конституційні акти (наприклад, Конституція Чилі 1980 р., Болгарії 1971 р., Куби 1976 р.).

3. Законодавчим представницьким органом або ж па-рламентом спільно з главою держави є чи не найбільш роз-повсюдженим способом прийняття конституції. Для її прийн-яття вимагається кваліфікована більшість, яка складає, на-приклад, 2/3 (в Норвегії, Литві); 3/5 (в Іспанії) тощо. Подібні процедурні складнощі є обгрунтованими, оскільки вони пе-решкоджають зміненню умов громадянського миру без дося-гнення високого ступеня злагодженості в суспільстві.

4. За допомогою октроювання. Октроювання може бу-ти здійснено монархом, після чого його влада обмежується конституцією. Наприклад, у 1990 р. король Непалу Бірендра дарував народу основний закон, названий конституцією. В султанатах Малайзії основні закони октроюванні монархами, які очолюють їх. До 1982 р. конституційні закони Канади фо-рмально затверджувалися королевою Великобританії. Ознаки октроювання має дарування Корану – основного закону в де-яких ісламських теократіях.

Звичайно, як і в інших сферах політичного і правового життя, спосіб прийняття конституції специфічний для кожної країни і зумовлюється рівнем економічного, соціального і по-літичного розвитку, пануючою ідеологією в момент прийнят-тя конституції, соціальними відносинами.

Важливою теоретичною проблемою з численними прак-тичними наслідками є питання про **зміни конституції**. Зок-рема, важливе теоретичне значення набуває проблема визна-

чення суб'єктів ініціювання її змін, якими правами при цьому вони користуються, а також якою є процедура внесення змін до Основного закону.

Аналіз конституційно-правової практики зарубіжних країн з цього питання дозволяє зробити такі основні висновки. По-перше, в принципі право внесення змін до конституції має належати тим же органам, які її прийняли. По-друге, влада, правомочна для внесення змін до конституції, визначається за видом конституції. По-третє, процедура внесення змін до конституції в принципі аналогічна процедурі її прийняття, згідно з великим принципом юридичної симетрії.

З точки зору юридичної техніки **зміна** (інколи застосовується слово "ревізія") **конституції** полягає в її модифікації, тобто видозмінюванні, внаслідок чого вона отримує нові властивості. Світовій теорії та практиці конституціоналізму відомі такі форми зміни конституцій: *перегляд тексту, скасування певних статей, внесення доповнень до існуючого тексту*.

Найбільш розповсюджений спосіб інкорпорування доповнень до тексту конституції — проста заміна попередніх положень наново затвердженими або доповнення новими (Італія, ФРН та ін.). Однак не менш відомим є й інший спосіб внесення поправок, а саме: додавання нових положень до діючого тексту без формального виключення тих норм, які припинили свою дію. Першими застосували такий спосіб американці: у США поправки публікуються окремо після первісного тексту Конституції (у даний час таких існує 27). Такий спосіб використовується і в Югославії.

Звичайно, кожна конституція у зв'язку зі змінами у суспільному житті, у співвідношенні політичних сил може (а нерідко і повинна) бути змінена. Якщо конституції змінюються і доповнюються у тому ж порядку, що і звичайні парламентські закони, то ми маємо справу з **гнучкими конституціями** (Великобританія, Ізраїль, Нова Зеландія, конституційні закони Саудівської Аравії). Якщо ж конституції змінюються і доповнюються в особливому порядку, більш складному, ніж той, який прийнятий для звичайної законодавчої процедури, то перед нами наяву **жорсткі конституції**.

Можна виділити декілька спільних рис, які притаманні процедурі зміни конституції. По-перше, суб'єктами права іні-

ціативи конституційного перегляду є, як правило, ті, що і в нормальному законодавчому процесі. Як правило, ініціаторами є депутати. Але у Бельгії та Франції, наприклад, ініціатива конституційного перегляду належить не тільки парламентаріям, але і главі держави, який діє від імені Уряду.

По-друге, процедуру конституційного перегляду можна умовно поділити на два етапи — прийняття поправок парламентом та їх ратифікацію. Зокрема, у Франції після прийняття поправок до Конституції Президент Республіки призначає для ратифікації референдум або скликає Конгрес, який включає членів обох палат Парламенту (ст. 89 Конституції). У Греції же поправки повинні бути прийняті Палатою депутатів, тобто парламентом, двох скликань (ст. 110 Конституції). Особливістю перегляду повного тексту або найбільш суттєвих частин Конституції Болгарії полягає в тому, що у такому разі народні збори (парламент) розпускаються і обираються Великі народні збори, які і проводять перегляд, після чого розпускаються, і на зміну їм приходять звичайний парламент — народні збори (ст. 153-163 Конституції).

По-третє, як правило, процедура розгляду проекту конституційних поправок є складнішою від процедури розгляду звичайного законопроекту. Зокрема, передбачаються підвищені вимоги до більшості голосів, необхідної для затвердження проекту, встановлюються спеціальні строки для розгляду проекту після його внесення тощо.

По-четверте, для підготовки конституційних поправок іноді утворюються спеціальні органи (наприклад, в Австралії в 1958 р. був утворений спеціальний консультативний орган, який попередньо розглядав проекти перегляду Конституції. У Фінляндії та Швеції парламенти утворюють зі свого складу конституційну комісію для підготовки проекту).

По-п'яте, у переважній більшості країн у процедурі зміненні конституції обов'язково бере участь глава держави. Зазвичай він промульгує поправки.

По-шосте, у ряді країн передбачена т.зв. "народна ініціатива" як можливість ініціювання поправок до конституції. В Австрії та Швейцарії вимагається не менш 100 тис. підписів виборців для цієї мети, в Італії — не менш 50 тис.

Нарешті, потрібно звернути увагу ще на один момент. Деякі конституції передбачають більш складний порядок для

повної конституційної реформи порівняно з частковою (конституції Іспанії, Куби, Швейцарії та ін.).

§ 5. ПРАВОВА ОХОРОНА КОНСТИТУЦІЇ

Світова конституційна доктрина виходить зі припущення про те, що норми конституції володіють вищою юридичною силою щодо всіх інших джерел права. З цього посилення розвивається концепція правової охорони конституції, згідно з якою будь-яка нормовстановлююча діяльність у державі повинна здійснюватися відповідно до конституції. Деякі конституції прямо закріплюють відповідні приписи у своїх текстах. Наприклад, п. 3 ст. 3 Конституції Португалії провіщає: "Юридична сила законів та інших актів держави, автономних областей: місцевих органів влади залежить від їх відповідності Конституції".

Подібно до релігії, мови, моралі конституція у будь-якій державі є природною приналежністю національного побуту. Вона є настільки звичною, що суспільство саме відновлює її у разі порушень. Англійський історик А.Іннс зауважив, що "англійці схиляються до того, що швидше віддадуть перевагу, щоб ними погано керували, але свої представники, ніж процвітати під владою, право якої на управління є мечем". Як правило, охорона конституції у переважній більшості держав світу відноситься до основних обов'язків громадянина, державного органу. Зокрема, у перехідних і прикінцевих постановах Конституції Італії міститься такий припис: "Усі громадяни і органи держави повинні зберігати вірність Конституції як основному закону Республіки".

Необхідність у правовій охороні Конституції викликана ще й тим, що суб'єкти конституційно-правових відносин, насамперед, органи державної влади і політики, намагаючись досягнення своїх цілей, не завжди турбуються про дотримання правових, у тому числі конституційних обмежень.

Правова охорона конституції може здійснюватися і **не правовими засобами**, що іноді прямо передбачено в Основному законі. Так, конституції Гани, Словаччини, ФРН та деяких

інших країн закріплюють право народу (громадян) на опір неконституційній владі. Дотриманню конституції сприяють відносини субординації в системі державних органів, механізм розподілу влад, діяльність засобів масової інформації, наявність розгалуженої системи політичних партій, громадських організацій та інших форм громадянської активності.

Однак головними, вирішальними є правові **засоби захисту**, які забезпечують дотримання конституції, її стабільність, у цілому режим конституційної законності. В зарубіжній (та й у вітчизняній) літературі існують різні точки зору щодо того, з яких елементів складається механізм правової охорони конституції. Вище вже йшла мова про те, що захист конституції — завдання й обов'язок усіх державних органів і посадових осіб. Це здійснюється ними шляхом застосування різних правових засобів у межах наданої компетенції. При цьому особлива відповідальність покладається на вищі державні органи.

Аналіз сучасних конституцій свідчить, що найбільш характерними є положення про **главу держави як гаранта конституції**, про його обов'язки наглядати за її дотриманням (ст. 80 Конституції Російської Федерації 1993 р., ст. 56 Основного закону ФРН). Значними повноваженнями щодо контролю за дотриманням конституції в процесі її застосування виконавчою владою володіє **парламент**, який здійснює їх у багатоманітних формах (зокрема, шляхом контролю за делегованим законодавством, за допомогою спеціальних органів, утворених при парламентській установі та ін.). Захист конституції здійснюють правоохоронні органи: загальні і спеціальні суди, прокуратура, а також омбудсмани (уповноважені з прав людини).

К.Хессе, говорячи про правові засоби захисту Основного закону ФРН, відносить до них також **превентивні і репресивні гарантії** (позбавлення основних політичних прав, можливість заборони політичних партій, інститут надзвичайного стану)¹. Ж.І.Овсепян, аналізуючи форми правового захисту конституції в зарубіжних країнах, поряд із судовим конституційним контролем і конституційною відповідальністю від-

¹ Див.: Хессе К. Указана праця. — С. 325.

носить до механізму правового захисту конституції конституційний контроль, який здійснюється парламентом, конституційний референдум, вето глави держави¹.

Водночас варто звернути увагу на те, що як би не вирішувалось це питання окремими авторами, у більшості держав виділяється спеціальний вид юридичної діяльності, сутність якого полягає в тому, щоб забезпечити верховенство Основного закону. *Головним змістом цієї діяльності є перевірка законів та інших актів з метою усунення порушень, які допускаються законодавцем, главою держави, іншим суб'єктами політичних дій.* Правова норма, видана будь-яким державним органом, набуває юридичну силу тільки у тому випадку, якщо правила поведінки, що містяться в ній, не суперечить приписам конституції.

Будь-яка форма перевірки *на відповідність конституції актів і дій органів публічної влади, а також громадських об'єднань, які здійснюють публічні функції або утворені для участі у здійсненні публічної влади* у конституційному праві позначається власне терміном "**конституційний нагляд**" ("**конституційний контроль**"). Ця доктрина була розроблена в колишніх соціалістичних країнах, де не було судового конституційного контролю. Вона невідома західній науці конституційного права, яка завжди розглядала саме останній як головний елемент механізму правового захисту конституції. Сьогодні ж використовується в цілому в світовій конституційній доктрині інше поняття — **конституційне правосуддя (конституційна юстиція)**.

У зарубіжній літературі **конституційне правосуддя** визначається як *діяльність судових органів, яка полягає у розгляді справ, предметом яких є конституційно-правові питання, пов'язані з забезпеченням конституції державними органами, і в прийнятті по них ухвал, що тягнуть за собою правові наслідки*². Оскільки немає конституційної юстиції без такого центрального стрижневого повноваження, яким є контроль за конституційністю законів, можна говорити про рівнозначність поняття **конституційне правосуддя і судовий конституційний контроль**.

¹ Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Правовая защита конституции. — Ростов/на—Д.— 1991. — С. 42.

² Сравнительное конституционное право. М., 1996. — С. 160.

Вважається, що сама ідея конституційного контролю з'явилась на початку XVII ст. у Великобританії і була пов'язана з діяльністю Таємної ради, яка визнавала закони легіслатур (законодавчих зборів) колоній недійсними, якщо вони суперечили законам англійського Парламенту, виданих для цих колоній або загальному праву. Але конституційний контроль у сучасному розумінні уперше виник у США. Доцільно при цьому підкреслити, що виник він не на основі конституції, а судових прецедентів. Доктрина конституційного контролю була сформульована і застосована Верховним Судом США під головуванням Джона Маршалла у 1803 р. в ухвалі у справі Мербері проти Медісона. У названій судовій ухвалі суддя Дж. Маршалл, проаналізувавши Закон про судоустрій 1789 р., зробив висновок, що розділ 13 Закону 1789 р. суперечить статті 3 Конституції США, після чого оголосив цей розділ недійсним і таким, що не підлягає примусову застосуванню через суд. Славнозвісно фраза: "Саме судова влада має право і зобов'язана сказати, що є закон" стала квінтесенцією доктрини¹. Отже, це була перша справа, внаслідок якої вища судова інстанція визнала закон неконституційним. Верховний суд США цим скасував закон і реалізував ідею конституційного контролю. Вказаний прецедент заклав засади т.зв. американської моделі конституційного правосуддя, головною рисою якого є здійснення конституційного контролю судами загальної юрисдикції.

З тими чи іншими модифікаціями ця модель ще на першому етапі світового конституційного процесу утвердилась у низці латиноамериканських країн (Аргентина, Болівія, Бразилія, Колумбія), у Скандинавських країнах (Данія, Норвегія, Швеція), в Австралії, Канаді, Новій Зеландії та Південно-Африканському Союзі.

На другому етапі виникає принципово нова, **європейська** (або **австрійська**) модель конституційного правосуддя, концепція якого розроблена австрійськими вченими Г.Кельзенем і К.Ейзенманом. Г.Кельзен, зокрема, показав, що заснування Конституційного трибуналу, покликаного контролювати конститу-

¹ Цит. за: Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. — М., 1985. — С. 135.

ційність законів, відповідає теорії розподілу влад і в обґрунтуванні цього висунув і розвинув три постулати. Насамперед Кельзен вважав, що "...Конституція — це не тільки звід основних процедурних правил, але також і ядро матеріального права". Гарантія дієвості Конституції повинна базуватися головним чином на можливості безпосереднього анулювання актів, які суперечать їй. Далі він вказував, що ні в якому разі "не можна доручати анулювання неправомірних актів тому самому органу, котрий їх прийняв". На його думку, анулювання неконституційних актів, безумовно, повинно бути доручено верховному органу, що відрізняється від парламенту, незалежному від нього і, отже, від будь-якої іншої державної влади. Таким органом може бути або Конституційний Суд, або Трибунал, або квазісудовий орган, складений з найбільш компетентних і відомих у країні юристів¹.

Головна відмінність європейської моделі від американської полягає в тому, що конституційна юстиція виділяється із загального правосуддя і здійснюється не судами загальної юрисдикції, а спеціалізованим органом — конституційним судом. Для цих органів наглядова діяльність є єдиною або головною функцією (Австрія, Іспанія, Італія, ФРН).

Звичайно ж, інститут конституційного контролю отримав повсюдного розповсюдження на наступних етапах світового конституційного процесу: на третьому етапі він утвердився практично у всіх країнах Західної Європи, у багатьох нових державах Азії, Африки, Латинської Америки, а на зламі 80-90-х рр. XX ст. він засновується в постсоціалістичних і в тих країнах, що розвиваються. Водночас слід вказати на особливість конституційного контролю в деяких мусульманських країнах (зокрема, в Ірані), яка полягає в тому, що закони та інші акти перевіряються на відповідність не тільки Конституції, але й Корану.

Об'єктами конституційного контролю є: звичайні, конституційні та органічні закони, поправки до конституції, міжнародні та внутрішньодержавні договори, парламентські регламенти, нормативні акти органів виконавчої влади (як правило, в тих країнах, де немає адміністративної юстиції), пи-

¹ Докладніше див.: Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). — М., 1994. — С. 57-58.

тання розмежування компетенції між союзом і суб'єктами федерації, відповідність конституції дій посадових осіб, акти і дії громадських об'єднань, наділених певною політичною владою (у першу чергу діяльність політичних партій), конституційність окремих положень самої конституції.

Зазначимо, що сфера конституційного контролю, яка практикується різними державами, неоднакова. Якщо в одних випадках контролю піддається дотримання процедур прийняття законів або же правил про розподіл повноважень між органами державної влади, федерацію та її суб'єктами, то в інших — перевіряється і зміст законів. З іншого боку, в деяких країнах конституційним контролем охоплені всі нормативні акти, натомість у Швейцарії такому контролю підлягають тільки законодавство кантонів (суб'єктів федерації).

Ініціаторами конституційного контролю можуть бути фізичні та юридичні особи, і в першу чергу органи держави, наділені законом правом звернення до органів конституційної юстиції. З точки зору реалізації принципу демократії вважається нормальним, якщо коло таких суб'єктів досить широке, і з поданнями та зверненнями до органів конституційного контролю можуть звернутися, крім глави держави, уряду, групи депутатів, парламентських комітетів, і судові органи, а в деяких випадках — громадяни. В деяких країнах, щоб організувати ініціативу, вимагається зібрати значну кількість підписів. Іноді в окремих країнах навіть окремих громадянин має право звернутися до органу конституційного контролю із вимогою оцінки конституційності закону. Остання норма сприйняття в Російській Федерації, Угорщині та Японії. Однак на практиці реалізація цього права досить складна. Зокрема, в Японії існують певні і досить складні правила щодо складення даного звернення і потребує дуже високої юридичної кваліфікації. Крім того, особа, яка звертається до Верховного Суду, повинна внести значну суму грошей у вигляді судового мита, як гарантії покриття судових витрат.

Види конституційного контролю в літературі класифікуються за різними підставами (критеріями).

За часом здійснення конституційний контроль може бути *попереднім* або *наступним*. Попередня форма контролю передбачає перевірку конституційності законів на стадії їхнього проходження через парламент (Канада, Фінляндія, Швеція, частково Франція). У

даному випадку йде мова про перевірку конституційності законопроектів, яка відбувається до санкціонування та промульгації закону. І, навпаки, у цих країнах, де застосовується наступний конституційний контроль (Італія), США, ФРН, Франція) перевірки на конституційність підлягають закони промульговані і які набрали чинність. У деяких країнах (Ірландія, Нікарагуа, Панама, Франція), застосовуються обидві форми конституційного контролю.

За своїм змістом конституційний контроль може бути *формальним і матеріальним*. У першому випадку перевіряється дотримання процедурних правил, установлених для прийняття законів та інших нормативних актів. У другому випадку перевіряється зміст законів та інших нормативних актів з точки зору їх відповідності змісту конституції.

За формою конституційний контроль може бути *конкретним або абстрактним*. Конкретний контроль здійснюється тільки у зв'язку з розглядом судової справи (Індія, Італія, Мексика, США, ФРН). Абстрактний контроль означає перевірку конституційності акту чи норми поза зв'язком із будь-якою справою за ініціативою суб'єктів конституційного контролю (Франція). Обидва види – конкретний і абстрактний — можуть застосовуватися одночасно (Італія, ФРН).

Щодо обов'язковості проведення конституційний контроль може бути *обов'язковим або факультативним*. У першому випадку нормативний акт обов'язково підлягає конституційному контролю, звичайно, попередньому. Що ж до факультативного контролю, то він здійснюється тільки у випадку розгляду подання правомочного суб'єкта.

Орган, який здійснює конституційний контроль, може визнати як такий, що суперечить конституції або увесь закон, або окремі його положення. Існують два види ухвал органів конституційного контролю: а) які мають *рекомендаційний характер* (тобто приймається рішення про неконституційність акта і направляється відповідному державному органу, який і приймає остаточне рішення про його скасування; б) найчастіше визнання акта неконституційним автоматично тягне за собою припинення його дії. Як правило, ухвала органу конституційного контролю остаточна і може бути переглянута тільки ним самим.

ЗАСАДИ ПРАВОВОГО СТАНОВИЩА ОСОБИ. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВА І СВОБОДИ ГРОМАДЯН У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ

Права людини і права громадянина. Права людини в теорії, та і в державно-правовій практиці прийнято розглядати як основу конституціоналізму. У попередньому розділі неодноразово зазначалось, що головний зміст прийняття конституції вбачався у забезпеченні свободи і безпеки людини, передусім від свавілля державної влади.

Теоретичне обґрунтування прав і свобод людини пов'язане з *теорією природного права*, і пізніше — *концепцією прав людини і громадянина*, що є однією зі складових цієї теорії. За цією теорією, люди природно є носіями незалежних від влади прав, які існують поза волею держави, але держава повинна додержуватись і захищати їх. З цією метою природні права і свободи закріплюються в законодавстві. Ідея про те, що люди від народження є вільними та рівними у правах, що їм в силу народження належить ряд природних прав (свобода, власність, безпека та опір гнобленню...) була покладена в основу перших конституційних актів, прийнятих у ході Англійської, Американської, Французької буржуазних революцій XVII-XVIII ст. У подальшому жодна держава, яка претендувала на те, щоб називатися демократичною, не могла не зафіксувати в своїй конституції певний перелік прав людини. Цим самим права людини набували юридичну форму і становилися найважливішим інститутом конституційного права.

У вітчизняній і зарубіжній літературі при визначенні змісту концепції прав людини і громадянина правильно вказується, що вона відображає дуалізм у поглядах на громадян-

ське суспільство і державу¹. Природні права, як зазначалося, належать людині безпосередньо. Роль держави при цьому зводиться до їх захисту та забезпечення умов для їх реалізації. До цих прав відносять різні права і свободи людини, пов'язані з її існуванням та діяльністю. Ця сукупність природних прав позначається терміном "права людини". На відміну від таких прав і свобод, "права громадянина" визначаються і встановлюються державою. Основне їх призначення — забезпечити участь людини у державно-політичному житті шляхом надання їй відповідних юридичних можливостей. Цим людина як суб'єкт конституційних правовідносин, по суті, ставиться в певну залежність від держави. В конституційній теорії і практиці права людини і громадянина нерідко ототожнюються з особистими і політичними правами.

Слід звернути увагу на те, що існують також інші визначення прав і свобод, зовні не узгоджені зі змістом концепції прав людини і громадянина. Так, у теорії серед політичних прав виділяють ті, що пов'язані з участю громадянина в процесі формування та здійснення державної влади, і позначають такі права власне політичними. Використовують також поняття індивідуальні та публічні (соціальні права, а для визначення особистих прав застосовують термін "громадянські права") тощо.

Щодо відмінностей між правами людини і правами громадянина, то їх можна виявити на основі аналізу формулювань відповідних статей зарубіжних конституцій. Для позначення суб'єкта прав людини звичайно використовуються формулювання "кожний", "усі", "кожна людина", "ніхто", "жодна людина" або словосполучення абстрактного характеру типу "визнається право", "гарантується свобода" (мається на увазі, що вони відносяться до концепції людини). Що ж до прав громадянина, в статтях конституцій прямо вказується: "громадяни мають право", "громадяни можуть...", "кожний громадянин", "громадяни зобов'язані...", "громадянин... проходить військову службу...". В конституціях деяких держав права громадянина формулюються як права народу (Японія)

¹ Див.: Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. — К., 1997. — С. 110.

або як права людей певної національної (етнічної) належності (Іспанія, ФРН). Але й тут наявність їх безпосередньо пов'язується зі станом громадянства.

Наведемо приклади конституційних формулювань, які відрізняють права людини і права громадянина. Так, у Конституції Словенії 1991 р. зафіксовано: "нікого не може бути піддано тортурам..." (ст. 18); "право кожної людини на особисту свободу гарантується" (ст. 19). Усі ці формулювання визначають права людини. Але ось у ст. 45 зустрічаємо таке формулювання: "кожний громадянин має право подавати петиції...". У даному випадку мова йде про права громадян Словенії.

Важливо зазначити, що співвідношення між правами людини і правами громадянина різне навіть у демократичних державах і залежить від суб'єктивного вибору укладачів тієї чи іншої конституції. Одне і те ж право в одній конституції може бути сформульовано як право людини, а в інших — як право громадянина. Наприклад, частина перша ст. 24 Конституції Молдови містить такий припис: "Держава гарантує кожній людині право на життя й на фізичну та психічну недоторканність", тобто тут фіксуються права людини. Натомість частина перша ст. 32 Конституції Болгарії, в якій говориться: "Особисте життя громадянина недоторканне", засвідчує, що тут законодавець сформулював аналогічне право як право громадянина.

Права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Юридичну відмінність між правом (суб'єктивним) і свободою здійснити досить важко. Автори енциклопедичного словника з конституційного права слушно вважають, що при з'ясуванні співвідношення категорій конституційне "право" і конституційна "свобода" доцільно виходити з того, що і право і свобода — це можливість певної поведінки особи, тобто здійснення дій, вчинків, які відповідають її розумінню даного права, свободи в суспільстві та їх відбиттю в конституції: межі між "правом" і "свободою" людини і громадянина рухомі, іноді — умовні. Але в понятійному плані, на їхню думку, можна виходити з такого. "Право" — юридично більш чітка категорія, тобто варіанти його використання позначаються в нормативних актах, нерідко навіть вичерпним чином. "Свобода" — поняття більш широке, може мати багато варіантів здійснення,

причому одні можливі, а інші — часто неможливо відбити в юридичних нормах¹.

Вартий уваги такий приклад. Згідно з ч. 1 ст. 11 Основного закону ФРН "усі німці користуються *свободою* пересування у межах усієї федеральної території", а відповідно до ч. 2 "*це право* може обмежуватися лише законом або на основі закону..." (курсив наш — Авт.). Отже, у даному випадку свободу законодавець розуміє як право. Натомість іноді в конституціях можна зустріти згадування права на будь-яку свободу, але частіше говориться про право вільно робити щось, або навпаки, не робити. Так, згідно ч. 1 ст. 21 Конституції Італії "усі мають право вільно висловлювати свої думки усно, письмово і будь-яким іншим способом розповсюдження думок".

Як у теорії, так і на практиці у принципі не заперечується взаємозв'язок між правами і свободами людини і громадянина, з одного боку, та його обов'язками щодо інших людей, суспільства і держави — з іншого. *Обов'язок* (юридичний), як відомо із загальної теорії права, — *це міра належної поведінки*. Людина звичайно повинна підкорятися певним правилам, щоб при використанні належних йому прав і свобод не завдати шкоди іншим людям і не робити неможливим нормальне співжиття у суспільстві. Виконання людиною і громадянином своїх обов'язків — це загальна передумова нормального існування суспільства і держави.

Розглянемо, як розв'язується проблема співвідношення прав і обов'язків у деяких зарубіжних конституціях. Так, Конституція Словаччини 1992 р. в ч. 1 ст. 13 передбачила, що "обов'язки можна встановлювати тільки на основі закону, в його рамках і при дотриманні основних прав і свобод".

Щодо кількості конституційних обов'язків, то більшість основних законів обмежуються встановленням їх мінімуму. В Конституції Російської Федерації, наприклад, до числа конституційних обов'язків віднесені: обов'язок додержувати Конституції РФ та законів (ч. 2 ст. 15); обов'язок платити законно встановлювані податки та збори (ст. 57); обов'язок оберігати природу і навколишнє середовище, дбайливо ста-

¹ Див.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А.Авакьян. — М., 2000. — С. 522.

витися до природних багатств (ст. 58); обов'язок захищати Вітчизну і нести військову або альтернативну цивільну службу (ст. 59); обов'язок батьків піклуватися про дітей, їх виховання й обов'язок працездатних дітей піклуватися про непрацездатних батьків (ст. 38); обов'язок здобуття дітьми основної загальної освіти (ст. 43); обов'язок дбати про збереження історичної та культурної спадщини, берегти пам'ятки історії та культури (ст. 44).

Способи конституційного формулювання прав, свобод й обов'язків. Існують два основних способи конституційного формулювання прав і свобод — *позитивний* і *негативний*. При *позитивному* способі конституція встановлює або констатує, що суб'єкт володіє певним правом. Наприклад, Конституція Литви у ст. 32 фіксує: "Громадянин може вільно пересуватися та обирати собі місце проживання у Литві, може вільно виїжджати з Литви". Тут суб'єкт права прямо вказаний — громадяни Литви.

Негативний спосіб являє собою конституційна заборона будь-якому суб'єкту порушити або обмежити певне право або певну свободу. Найбільш характерний приклад негативного способу дає Конституція США. Так, згідно з V поправкою "ніхто не повинен примушуватися засвідчити проти самого себе в кримінальній справі", а відповідно до VIII поправки "не повинні вимагатися надмірно великі застави, стягуватися надмірні штрафи, накладатися жорсткі та незвичайні покарання". Цей спосіб отримав найбільш широке розповсюдження у Великобританії, де права і свободи не зафіксовані в нормах права, але передбачаються з тими обмеженнями, які встановлені парламентськими статутами і судовою практикою. З цього приводу знаний англійський державознавець А.Дженінгс писав, що права на свободу слова немає, як немає, скажімо, "права зав'язувати шнурок на черевіку" ... Людина може говорити усе, що їй заманеться, при умові, що вона не порушує законів, які стосуються зради, закликів до заколоту, клевети, непристойності, богохульства, порушення присяги, державної таємниці тощо. Отже, при такій системі визначення обсягу правосуб'єктності громадянин може робити усе, що не заборонено. Закон установлює не рамки можливого, а покладає межу неможливого.

Класифікація прав і свобод. Каталог прав і свобод лю-

дини і громадянина на сучасному етапі містить понад 150 найменувань. Проголошені в конституціях та інших нормах конституційного права, вони звичайно мають різний характер і зміст. Тому чимале значення має їх класифікація та систематизація, що полегшило би вивчення та аналіз, пов'язаних з цим інститутом правових проблем.

У науці відсутня єдина класифікація. З класифікацією за однією з підстав ми вже ознайомилися вище. Це поділ на *права людини* і *права громадянина* (відповідно свободи й обов'язки). Німецький державознавець Т.Маунц також пропонує поділити права і свободи на дві групи: *основні права громадянина* й *основні права людини*. Відмінність другої групи від першої полягає в тому, що права і свободи, які включаються до неї мають не позитивний, а природний характер, тому у сукупності своєї розглядаються як якась наддержавна настанова, дарована людині згори (Богом), поза державою і правом. Аргументуючи свою точку зору, згідно з якою основні права поділяються на державні і наддержавні, Т.Маунц пише: "...основні права не створюються державою, не мають потреби в її визнанні, не можуть бути обмежені або зовсім ліквідовані нею. Вони притаманні індивідууму як такому. Вони оберігають свободу не тільки від незаконного, але і від законного державного примусу"¹.

Друга підстава класифікації також пов'язана з суб'єктами прав, свобод і обов'язків. Мова йде про їх поділ на *індивідуальні* та *колективні*. Зрозуміло, індивідуальне право часто може здійснюватися колективно, але відмінність його від колективного права в тому, що воно сповна може здійснюватися і захищатися індивідуально, тоді як права колективні за своєю природою індивідуально здійснити неможливо. Наприклад, право на страйк колективне тому, що індивідуальний страйк — не страйк, а прогул. У більшості ж випадків права, свободи й обов'язки людини і громадянина за характером своїм індивідуальні. Наприклад, у положенні ч. 3 ст. 35 Конституції Болгарії "Болгарський громадянин за народженням не може бути позбавлений болгарського громадянства" індивідуальний характер відповідних прав проглядається цілком явно. Що ж до колекти-

¹ Маунц Т. Государственное право Германии. — М., 1959. — С. 150.

вних прав, то крім вказаного вище права на страйки, суб'єктами якого можуть бути тільки трудові колективи або профспілки, такими правами за логікою речей є права різного роду меншин (національних та інших).

Деякі американські автори пропонують поділ прав і свобод на *першорядні (суттєві)* і *другорядні (менш суттєві)*. До першої групи відносяться право на свободу, право на рівність, свобода пересування, свобода висловлювання думок, свобода совісті, громадянство і право голосу, право на справедливе кримінальне правосуддя. Усі решта права і свободи відносяться, отже, до категорії "менш суттєвих"¹.

Виходячи з того, що будь-яка класифікація в тій чи іншій мірі є умовною, усе ж пріоритетне значення доцільно віддати тій, яка ґрунтується на змістовній характеристиці відповідних прав, свобод і обов'язків. Перша група — це *собисті, або громадянські* права, свободи й обов'язки; друга — *політичні*, пов'язані з участю в управлінні суспільством, державою; третя — *економічні, соціальні та культурні*. Деякі автори третю групу поділяють на дві підгрупи: *соціально-економічні* та *соціально-культурні* права, свободи й обов'язки. Хоча цей поділ не можна визнати з наукової точки зору вичерпним, він усе ж полегшує аналіз конкретних прав, свобод і обов'язків.

Поняття та структура конституційно-правового статусу людини і громадянина в зарубіжних країнах. У літературі для позначення фактичного становища індивіда використовуються два поняття, які і етимологічно і по суті збігаються: "правове становище" і "правовий статус" людини і громадянина. У цих поняттях відбиваються всі основні сторони юридичного буття індивіда: його потреби, інтереси, мотиви, трудова, суспільна, політична та інша діяльність, усі види взаємовідносин із державою.

Звичайно, становище індивіда в суспільстві визначається не тільки правовими нормами, але й усіма іншими видами соціальних норм, що і складає його суспільний статус. Що ж до правового статусу індивіда, то він складає лише частину його суспільного статусу і стосується суто його якості люди-

¹ Див.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1999. — С. 53.

ни та громадянина, його зв'язків тільки і саме з державою. У самому загальному вигляді **правовий статус людини і громадянина визначається як юридично закріплене становище індивіда в державі**. При цьому важливо звернути увагу на те, що конституційний статус є єдиним і однаковим для усіх громадян держави, незалежних від конкретних обставин. Якщо і мають місце якісь обмеження загального правового статусу людини і громадянина, то вони мають бути передбачені в принципах і нормах Конституції.

До структури конституційного (конституційно-правового) **статусу людини і громадянина** як інтегрованого поняття відносять, в основному, такі компоненти: 1) *громадянство*; 2) *основні права, свободи та обов'язки*; 3) *правові принципи*; 4) *гарантії правового статусу, з-поміж яких особливе значення має юридична відповідальність*.

У конституційному праві зарубіжних країн склалися чотири різні підходи до проблеми правового статусу людини і громадянина. Перша модель *ліберальна* (у своїй основі західна) робить акцент у конституційному законодавстві на тій групі прав, які насамперед стосуються автономії особи (людини). У даній моделі обмеження, які покладаються на людину (громадянина) при здійсненні нею своїх прав, пов'язані головним чином з питаннями забезпечення суспільної моралі, публічного порядку, запобігання насильства, припинення зловживання правами. Всі вони точно зафіксовані в законодавстві. Інколи в літературі таку модель характеризують як *індивідуалістичну модель правового статусу людини*. Вона сприйнята в розвинутих державах, в обмеженому вигляді; в багатьох країнах, що розвиваються, запроваджуються з деякими особливостями в постсоціалістичних державах.

Другий підхід до проблеми правового статусу людини і громадянина пов'язаний з марксистсько-ленінською концепцією і тепер характерний для конституційного права В'єтнаму, Китаю, КНДР, Куби. В своїй основі це *колективістський* підхід і побудований на пріоритеті колективу (суспільства, класу, об'єднання і т.п.) стосовно особи, на обмеження прав особи "в інтересах суспільства". В конституціях соціалістичних держав головними (основними) вважаються соціально-економічні права (на працю, освіту, охорону здоров'я тощо. В Основному законі

КНР, наприклад, політичні права у найбільш повному обсязі (у першу чергу виборчі) подаються тільки трудящим громадянам. При такому підході в конституціях, як правило, закріплюється великий перелік обов'язків громадян перед суспільством, деякі з яких мають моральний характер (наприклад, обов'язок дотримати правила соціалістичного співжиття).

Третій підхід до правового статусу людини і громадянина характерний для мусульманських країн. І хоча в сучасних конституціях він отримав не досить помітне словесне, але принципове за своєю суттю вираження. Зокрема, коли йде мова про здійснення принципу рівності, в конституціях робиться відповідне застереження про рівність за шаріатом. Це, звичайно, тягне за собою позбавлення жінок низки політичних і цивільних прав. Акцент у правовому регулюванні переноситься не на права, а на обов'язки перед Аллахом, перед громадою правомірних мусульман.

Свій підхід до правового статусу людини і громадянина склався в деяких країнах Тропічної Африки, Океанії, частково в окремих державах Азії та Латинської Америки. Сутність його полягає в тому, що людина розглядається як невід'ємна "клітина" племені. Її права реалізуються тут колективно і в колективі. Навіть особисті питання (наприклад, питання шлюбу) вирішуються за участю вождів племені. І хоча у конституціях містяться ті ж переліки прав і свобод, які традиційні для світової спільноти, все ж відгомони звичаєвого права можна виявити в законодавстві. Так, в основних законах Ботсвани і Соломонових Островів у парламентах є палати вождів; у Конституції Бразилії говориться про права індіанських племен та інших аборигенів; у Західному Самоа голова сім'ї (айгі) голосує на виборах за всіх своїх домочадців.

Водночас варто підкреслити, що на сучасному етапі у конституційному розвитку усіх країн щодо питання про правовий статус людини і громадянина спостерігається процес уніфікації. З урахуванням відмінностей в тих чи інших підходах у конкретних країнах розглянемо цю проблему докладніше.

§ 2. ПОНЯТТЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДЯНСТВА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Поняття громадянства відоме з давніх-давен. Термін "*громадянин*" був відомий у Стародавньому Римі і в такому контексті зустрічається в Біблії (в ній указується, що Апостол Павло був римським громадянином. Коли йому загрожувало тілесне покарання, він посилався на те, що він римський громадянин, і його не можна так покарати). У рабовласницьку епоху громадянами могли бути тільки вільні люди. В період феодалізму використовувалося в основному поняття *підданий*, що означає не тільки підвладність населення монарху, але й феодальну залежність від нього (у даному випадку це слово означало "під даниною", обов'язок сплачувати дань). У сучасному розумінні цього слова поняття громадянства з'явилося в епоху Французької буржуазної революції та розповсюдилось на всі демократичні країни. Тобто те, що розумілося під цим поняттям ("городянин") переросло своє власне значення і стало означати рівність перед законом. Цей зміст завжди підкреслювався, і коли французький король стояв перед революційним судом, його підкреслено називали громадянином. Отже, сучасне розуміння і поняття громадянства — це поняття, що народилося в епоху буржуазних революцій.

Громадянство — поняття властиве для держави із республіканською формою правління. Кореспондуюче йому поняття у державі з монархічною формою правління — підданство. Розповсюджена в літературі думка про те, що поняття **громадянство** і **підданство** не різняться, а використання того чи іншого поняття пояснюється тільки певною традицією, не є досить обґрунтованою. Поняття **громадянство** і **підданство** можуть теоретично втілювати два різних становища людини. Громадяни — це практично вільні люди у вільній державі — республіці, які самі вирішують свої справи і які самі правлять собою. Підданий — людина, котра не належить тільки собі, а яка підпорядковується волі іншої людини — монарха, причому "не звичайній людині", а "божества" або "напівбожества", що стоїть над усіма. Боротьба за свободу в історії була часто-густо і боротьбою проти королів, інтересів, царів, за республіканське правління, що вважалось справжнє

демократичне. Звідси, і відмова від підданства на користь громадянства. У даний час термін **підданство** вживається тільки в монархічних державах, причому він звичайно рівнозначний терміну "громадянства". У ряді монархій (наприклад, в Іспанії, Бельгії, Нідерландах) замість терміну **підданство** вживається в конституційному законодавстві термін **громадянство**. Безумовно, історія і державно-правова практика і нашої країни, та інших країн показує, що таку ступінь свободи, як у підданих у Великобританії, Швеції та інших монархіях, мають громадяни далеко не кожної республіки.

Найбільш поширеним у науці конституційного права зарубіжних країн є визначення **громадянства** як *сталого політико-правового зв'язку між людиною і державою, що виражається у сутності їх взаємних прав, обов'язків і відповідальності*.

Конституційна теорія і практика до основних характеристик громадянства відносять: 1) громадянство — правовий стан, який виражається, з одного боку, в його загальному правовому нормуванні, а з іншого — в індивідуальному юридичному оформленні громадянства кожної людини (паспорт громадянина, свідоцтво про народження, інший документ, який містить вказівку на громадянство); 2) сталий характер відносин громадянства, існуючих постійно, як правило, від народження до смерті громадянина, що має загальний порядок припинення і не припускає одностороннього розірвання громадянства; 3) двосторонній зв'язок людини з державою, який виражається у сукупності взаємних прав, обов'язків і відповідальності, що ґрунтується на визнанні та поважанні гідності, основних прав і свобод людини; 4) розповсюдження на громадянина суверенної влади як всередині країни, так за її межами¹.

Зміст конституційно-правового інституту громадянства виявляється при аналізі відповідного законодавства конкретної держави. Зауважимо, що в наш час усі відносини з приводу громадянства регулюються конституціями держав, законами про громадянство та іншими нормативно-правовими актами. Наприклад, в Італії усі ці питання регламентуються Конституцією країни, Законом про громадянство 1912 р. із наступними

¹ Див.: Конституционное право. Учебник / Отв. ред. А.В.Козлов. — М., 1996. — С. 64.

змiнами та Положенням про громадянство 1983 р. У Росiйськiй Федерацiї питання набуття i припинення громадянства регулюються Конституцiєю РФ 1993 р., Законом про громадянство РФ 1991 р. (iз змiнами вiд 17 червня 1993 р. i 18 сiчня 1995 р.), Положенням про порядок розгляду питання громадянства РФ, затвердженим Указом Президента РФ вiд 10 квітня 1992 р. в редакцiї вiд 27 грудня 1993 р. Дiє також Положення про Управлiння з питань громадянства Адмiнiстрацiї Президента Росiйськoї Федерацiї. Крім того, вiдносини, пов'язанi зi громадянством республiк у складi РФ, регламентуються їхнiми конституцiями та вiдповiдними до них законодавчими актами.

Чiльне мiсце мiж нормами, якi регулюють громадянство, посiдають норми конституцiї. I хоча характер i обсяг конституцiйного регулювання громадянства рiзні у рiзних країнах, усе ж можна стверджувати, що основні закони держав, як правило, встановлюють тiльки основні принципи громадянства. В якості iлюстрацiй можна посилатися на ст. 10 i 11 Конституцiї Японії, ст. 16 Основного закону ФРН. Водночас є конституцiї (наприклад, Італії), якi спеціальних норм про громадянство не мiстять. I, навпаки, Конституцiя Куби 1976 р. має цiлий роздiл про громадянство, де мiстяться i такi норми, якi найчастіше за усе зустрiчаються у поточних законах.

Типовою уявляється, на наш погляд, Конституцiя Росiйськoї Федерацiї, в якiй досить докладно встановлені основні принципи вiдносин громадянства. Так, у ст. 6 встановлено: "1. Громадянство Росiйськoї Федерацiї набувається i припиняється вiдповiдно до федерального закону, є єдиним i рiвним незалежно вiд підстав набуття. 2. Кожний громадянин Росiйськoї Федерацiї користується на її території всiма правами i свободами та має рiвні обов'язки, передбачені Конституцiєю Росiйськoї Федерацiї. 3. Громадянин Росiйськoї Федерацiї не може бути позбавлений свого законодавства або права змiнити його". Норми iнституту громадянства мiстяться i в роздiлі 2 "Права та свободи людини i громадянина". Так, ст. 61 передбачає гарантiї захисту i охорони за межами Росiйськoї Федерацiї її громадян. А в ст. 62 закріплений iнститут подвійного громадянства.

Звичайно, основний масив норм про громадянство мiстять одноiменні закони, видані у вiдповiдних державах на основі чинних конституцiй. За предметом регулювання їх мож-

на об'єднати у три групи: а) які регулюють порядок набуття громадянства; б) які регулюють порядок припинення громадянства; в) які регулюють порядок розгляду справ з питань громадянства.

Розглянемо основні положення кожної з них.

Законодавство більшості держав, як правило, закріплює порядок *набуття громадянства* окремо для дітей (у випадку народження) і для дорослих (у порядку натуралізації). Крім набуття громадянства такими способами, можливий і винятковий порядок: колективна натуралізація, оптація або вибір громадянства, реінтеграція або відновлення громадянства¹. Досить рідко громадянство набувається шляхом укладання шлюбу, в результаті усиновлення (удочеріння), октроювання, а також за іншими підставами.

Основним і об'єктивно найбільш реальним способом набуття громадянства є *філіація* (лат. *filialis*— синовній), **тобто набуття громадянства за народженням**. Громадянство за народженням, визначається двома принципами — "права крові" (*jus sanguinis*) і "права ґрунту" (*jus soli*). Історично першим був застосований принцип "права крові": він становив ще принцип римського права. У феодальну епоху народження на території, підвладній конкретному суверену, призводить до встановлення правового зв'язку підданства. Тоді і почали застосовувати принцип "права ґрунту", який домінував у Європі до кінця XVIII ст. "Право крові" знову набуло широкого розповсюдження після його закріплення у французькому Цивільному кодексі 1804 р. (кодексі Наполеона).

Т.зв. принцип "права крові" визнає громадянином будь-яку особу, котра народилася від громадян даної держави (у деяких країнах вважається достатнім, щоб один із батьків мав відповідне громадянство). У такому випадку не має значення на території якої держави народилася ця особа. Натомість застосування принципу "права ґрунту" означає, що громадянство у даній державі надається будь-якій особі, яка народилася на її території незалежно від громадянства батьків.

Наведемо декілька прикладів. Так, у ч. 1. ст. 8 Конститу-

¹ Див.: Георгіца А.З. Міжнародне публічне право. Загальна частина. — Чернівці, 1995. — С. 96-103.

ції Естонії сказано: "Кожна дитина, один із батьків якої є громадянами Естонії, має право на громадянство Естонії за народженням". У даному випадку віддається перевага принципу "право крові". Набуття громадянства за таким принципом характерне для Італії, Франції, ФРН та деяких інших країн Європи. І, навпаки, у законодавстві країн Латинської Америки домінує принцип "права ґрунту" (Аргентина, Болівія, Гватемала та ін.).

Але сучасне законодавство про громадянство переважної більшості держав побудоване нерідко на основі поєднання *в тій чи іншій формі обох принципів**. "Право ґрунту" зберігає домінуюче або рівне з "правом крові" значення в латиноамериканських країнах, а також у державах, право яких історично походить від англійської правової системи. В якості прикладу можна навести частину А ст. 30 Конституції Мексики, згідно з якою "мексиканцями за народженням є: I) діти, які народилися на території Республіки, якої би національності не були їх батьки; II) діти, які народилися за кордоном від батьків-мексиканців, від батька — мексиканця, або від матері — мексиканки; III) діти, які народилися на мексиканському військовому або торговельному кораблі або в літаку". Або такий приклад. Згідно з § 7 і 8 федерального закону Австрії про громадянство 1965 р., діти, які народилися у шлюбі, набувають громадянства цієї держави, якщо хоча б один із батьків — австрійський громадянин, а позашлюбні діти — якщо таке громадянство є у матері. Австрійськими громадянами, доки не доказане зворотне, вважаються діти, знайдені на території Республіки у віці менше 6 місяців. Отже, тут превалює "право крові", а "право ґрунту" доповнює його тільки в одному конкретному випадку.

Законодавство про громадянство окремих держав також має свою специфіку. У США, наприклад, з чотирнадцятою (XIV) поправкою до Конституції, філіація відбувається за принципом "права ґрунту". Однак, починаючи із закону про громадянство 1855 р., припускається можливість набуття громадянства на основі "права крові": американськими громадянами є осо-

* Вживане в літературі інколи словосполучення "змішаний принцип" є невдалим і не витримує критики з наукової точки зору: в науці не буває таких принципів.

ба, яка народилася за кордоном у батьків, які є американським громадянином. У разі, якщо один із батьків має американське громадянство, а інший – іноземець, то в якості умови дитини, яка народилася поза США громадянином за народженням, закон вимагає, щоб той з батьків, який є громадянином США, до народження дитини проживав у США не менш 10 років при обов'язковій умові, що половина цього терміну прожита ним після досягнення 14-річного віку¹.

Другим найбільш розповсюдженим способом набуття громадянства є т.зв. *укорінювання* або набуття громадянства у *порядку натуралізації*. На думку англійського юриста Вайса, **натуралізація** у вузькому розумінні цього слова може бути визначена як *надання шляхом формального акта громадянства іноземцю за його клопотанням*. Інший англійський учений – Хадсон під *натуралізацією* розуміє *усяке набуття громадянства після народження*². Інакше кажучи, натуралізація — це надання органами влади відповідної держави громадянства особі (іноземцю) за її заявою. Вона здійснюється, як правило, на основі вільного волевиявлення зацікавленої особи і тягне за собою втрату громадянства за народженням. Особи, які набувають громадянство шляхом натуралізації, як правило, користуються тими же правами і несуть ті ж обов'язки, що й інші громадяни. Але в ряді країн обмежуються їхні політичні права. Наприклад, відповідно до розділу 1 ст. III Конституції США, Президентом може бути обраний тільки природжений громадянин США.

Натуралізація має два основних різновиди: *індивідуальна натуралізація* і *натуралізація внаслідок правонаступництва держав*. Остання особливо актуальна для країн, що звільнилися, і для колишніх республік СРСР. Індивідуальну натуралізацію, можна поділити на натуралізацію, побудовану на власному виборі, і натуралізацію за законом (юридичний наслідок укладення шлюбу з громадянином(кою) даної держави, усиновлення, опіки, визнання батьківства, займання певних посад, надання почесного громадянства).

Законодавство усіх держав передбачає певні передумови

¹ Див.: Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство. — М., 1973. — С. 127.

² Цит. за: Броунли Я. Международное право. Кн. 2. — М., 1977. — 23.

або вимоги до індивідуальної натуралізації. Як правило, вимагається досягнення повноліття; письмова заява; знання державної мови; ценз укорінення — певний мінімум проживання в країні (звичайним є п'ятирічний термін, 7 років — в Алжирі, 10 — у Бельгії та Іспанії, 30 — в Бразилії); відсутність певних хвороб (психічні або СНІД), наявність засобів існування; повага до закону; "політична лояльність" тощо. У США, наприклад, виключена можливість натуралізації для осіб, які дотримуються лівих поглядів, або є атеїстами. Законодавство Латвії, крім досконального знання латиської мови, вимагає обізнання з історією країни у ХХ ст.; наявність предків, які проживали у Латвії у цьому ж періоді; докази наявності здоров'я і відсутності психічних захворювань, а також на СНІД; не бути зареєстрованим у Інтерполі; неналежність до партій, які борються за насильницьке повалення конституційного ладу тощо.

Крім названих, у деяких країнах визначають також інші умови, які обмежують можливості натуралізації. Це такі, як наявність кваліфікації та професійної підготовки; відмова від іноземного громадянства (ФРН); ведення добропорядного способу життя (Греція, Канада, Скандинавські країни); а в Республіці Чад — входження до однієї з громад, розташованих на території держави.

З іншого боку, для певних категорій осіб установлюються пільгові умови натуралізації. Так, іммігрант, який прожив у США тривалий час (20-30 років), може бути натуралізований — навіть якщо і не витримає іспит на знання мови. У Болгарії, Греції, Ізраїлі, ФРН та деяких інших державах встановлена полегшена процедура натуралізації для осіб корінної національності. Для мешканців Північного союзу строк імміграції у Швеції скорочений з п'яти до двох років.

Законодавство зарубіжних країн не визнає за собою права натуралізацію. За своїм характером натуралізація є дозвільною процедурою, пов'язаною з принципом державного суверенітету. Тому навіть виконання всіх формальних вимог процедури натуралізації ще не гарантує набуття громадянства. Як правило, натуралізовані громадяни рівні у правах із корінними мешканцями. Але зустрічаються й винятки. Натуралізований бразилець, наприклад, може бути позбавлений громадянства і

висланий, якщо буде встановлено, що до натуралізації він скоїв злочин, а також за незаконні операції з наркотиками.

У різних країнах процедуру натуралізації здійснюють різні державні органи. У більшості держав відповідні процедури належать міністерству внутрішніх справ, але іноді вони віднесені до повноважень судових органів або до глави держави. В Бельгії, наприклад, натуралізація відбувається за ухвалою парламенту, а в США – це роблять суди. Однак, у будь-якому випадку всю сукупність документів підготовлюють спеціальні органи — імміграційні служби. Долю особи, яка клопоче про натуралізацію, вирішують насамперед чиновники цих служб.

Щодо *натуралізації внаслідок правонаступництва держав*, то вона виникає автоматично в результаті виникнення нових суверенних держав, а не після прийняття цією державою відповідного законодавчого акта¹.

З утворенням союзів та об'єднанням держав виникає проблема співвідношення громадянства окремих держав-членів таких союзів та єдиного громадянства союзу. Як відомо, остаточне юридичне оформлення параметри загальноєвропейського громадянства отримали в ч. II Маєстріхтського договору 1992 р. про Європейський союз, де сказано: "кожна особа, яка має національність держави — члена, є громадянином Союзу" (ст. 8, 1). Такий правовий статус дає право вільно пересуватися і проживати на території усіх держав-членів, здійснювати виборчі права на муніципальних виборах у тій країні, де мешкає, на виборах до європарламенту, надають право звернення з петиціями до європарламенту і з скаргами до омбудсмена європарламенту. Як бачимо, параметри загальноєвропейського громадянства не у всьому узгоджуються зі традиційним розумінням громадянства як правового зв'язку особи із конкретною державою.

Головними і визначальними способами набуття громадянства в зарубіжних країнах, звичайно ж є філіація і натуралізація. Однак існують і інші способи.

Одним із таких способів набуття громадянства позначається терміном **оптація**. Іноді застосовують слово "транс-

¹ Див.: Конституционное право развивающихся стран. Общество. Власть. Личность. — М., 1990. — С. 259.

ферт". *Оптація* — вибір громадянства у тих випадках, коли змінюється державна приналежність території, на якій проживає дана особа. Наприклад, після референдуму (точніше — плебісциту), що відбувся в області Саар (1957 р.), яка належала Франції, ця область перейшла до Німеччини і мешканцям було запропоновано право оптації: або набувати німецьке громадянство, або зберегти французьке. Для цього вони повинні були протягом трьох місяців вирішити це питання шляхом подання відповідної заяви. Фактично такий спосіб застосувала і влада Литви після набуття своєї незалежності у 1991 р. Органи влади назвали це "нульовим варіантом": тобто усі, хто проживав на території Литви до відновлення її незалежності і не бажав вийти із литовського громадянства, набували його автоматично. Хто не захотів цього, заявляв про бажання отримати громадянство іншої держави. Тобто, фактично це була оптація, оскільки була можливість вибору.

Четвертий спосіб набуття громадянства — *відновлення громадянства*. Такий спосіб можливий для особи, яка мала громадянство даної держави, але потім з якоїсь причини втратила його. Від натуралізації відновлення у громадянстві відрізняється спрощеним порядком вирішення цього питання. Крім слова відновлення іноді застосовується термін "*реінтеграція*" — возз'єднання зі своєю колишньою державою.

Є такий спосіб набуття громадянства, як *репатріація* (відновлення батьківщини). Він застосовується у досить своєрідних випадках, коли громадянство втрачало великі групи населення в силу важливих історичних подій. Найбільш характерний приклад — повернення євреїв на свою "історичну батьківщину" — державу Ізраїль. Будь-який єврей, який прибув до Ізраїлю, автоматично стає громадянином цієї держави. У даному випадку громадянство надається у порядку репатріації у спрощеному варіанті.

Наступний спосіб — це т.зв. *дароване (октройоване) громадянство*. Воно надається за особливі заслуги і в особливому порядку. Наприклад, Сенат США після вислання Олександра Солженіцина із СРСР (в 1974 р.) і після того, як він виявив бажання проживати у США, своєю спеціальною постановою надав йому та його сім'ї право громадянства США. Таких випадків небагато тому, що громадянство дару-

ється лише за особливі заслуги тільки дуже відомим особам.

Бувають додаткові варіанти набуття громадянства. Так, громадянство може бути набуто *шляхом укладення шлюбу*. В деяких державах законодавство передбачає, що особа, яка уклала шлюб із громадянином даної держави, набуває громадянство чоловіка. Зокрема, це характерне явище для окремих арабських країн. В інших країнах, особи, які уклали шлюб, у спрощеному порядку набувають громадянство чоловіка (дружини). Нарешті, схожий спосіб набуття громадянства в результаті *усиновлення або удочеріння*. В ряді держав законодавство передбачає, що усиновлені або удочерені діти набувають громадянства батьків.

Важливою складовою частиною конституційного інституту громадянства є норми і принципи що регулюють питання припинення громадянства, а саме: вихід із громадянства, власне втрата громадянства і позбавлення громадянства. *Вихід із громадянства* здійснюється у вільному або дозвільному порядку. В законі про громадянство Нової Зеландії 1977 р. закріплена така норма: "Громадянин Нової Зеландії, який досяг 18 років і володіє повною правоздатністю, а також визнається законом іншої країни в якості громадянина цієї країни, може у будь-який час зробити заяву про відмову від свого громадянства Нової Зеландії у встановленому порядку" (ст. 15). Такий же принцип визнаний у Великобританії, США та в деяких інших країнах. Водночас у деяких країнах свобода виходу з громадянства обмежена для окремих категорій осіб. Так, у ФРН такі обмеження встановлені для суддів, державних службовців тощо.

У законодавстві окремих держав передбачено *власне втрату громадянства*, тобто автоматичну втрату громадянства за певних умов. Найчастіше підставою такої втрати громадянства є натуралізація в іншій державі. У країнах, де визнаний принцип вільного виходу з громадянства, автоматична втрата його є звичайною процедурою.

Однією з форм припинення громадянства є його *позбавлення*. Позбавлення громадянства, набутого в порядку філіації, іменується *денаціоналізацією*, а позбавлення натуралізованого громадянства — *денатуралізацією*. У Польщі, наприклад, громадянин позбавляється громадянства за таких обставин: а) порушив обов'язок відданості республіці; б) діяв на шкоду її жит-

тєвим інтересам; в) нелегально покинув кордони країни; г) відмовився повернутися до країни на вимогу компетентного державного органу; д) ухилився від виконання військового обов'язку, встановленого законом; е) притягався до відповідальності за кордоном за злочини, які підлягають покаранню також за польським кримінальним правом або є рецидивістом. Особи, позбавлені громадянства, підлягають висиланню з країни (експатріації).

Складність процедури надання і позбавлення громадянства, жорстке імміграційне законодавство, суперечлива судова практика спонукає багатьох іммігрантів взагалі не звертатися за отриманням громадянства і працювати без визнання та захисту своїх прав і свобод. У багатьох людей виникає стан відсутності громадянства (*апатризм*). Статус осіб без громадянства (апатридів) відрізняється від правового становища звичайного громадянина і навіть іноземця, оскільки вони не мають конкретного правового зв'язку з жодною державою. Вони, наприклад, не мають ніяких політичних прав. Головна вимога до них полягає в тому, щоб вони проживали на території тієї чи іншої країни легально, тобто на законних підставах. У деяких випадках від них вимагається отримання спеціального документа, що підтверджує право проживати на території цієї держави (посвідка на проживання для апатриду, "зелена картка", яка дає право на отримання постійної роботи і т.ін.). Особами без громадянства найчастіше є політичні емігранти, тому що цих людей у порядку покарання у рідній країні позбавили громадянства, а на новому місці проживання вони, як правило, не хочуть отримати громадянства, оскільки вважають, що їх несправедливо позбавили громадянства.

Зауважимо, що режим політичних емігрантів відрізняється в цілому від становища осіб без громадянства (такою може бути дитина, якій особливих прав не надаються). А політемігрантам (у деяких країнах, зокрема в США, їх називають біженцями) часто надають більш вагомі права. В деяких розвинутих країнах їм надається певна сума грошей на облаштування життя, їх безоплатно навчають мові, їм забезпечується захист від замахів на їх життя з боку держави, з якої вони виїхали.

Невідповідність принципів набуття та припинення громадянства в різних країнах часто породжує стан *множинного*

громадянства. Найбільш розповсюджені випадки подвійного громадянства (біпатризму), тобто належність особи до громадянства двох держав, яке підтверджується відповідними документами. Наприклад, дитина, яка народилася на мексиканській території від батьків-австрійців буде мексиканським громадянином за Конституцією Мексики і австрійським громадянином за законодавством Австрії.

У законодавстві більшості держав не визначаються юридичні наслідки подвійного громадянства. Як правило, вони негативно ставляться до такого стану й укладають договори про уникнення випадків подвійного громадянства, зобов'язуючи осіб, які мають громадянство обох держав, обрати одне громадянство. Водночас ряд держав (Іспанія, Російська Федерація, США та ін.) до цього часу не закріпили принцип виняткового громадянства. Ст. 11 Конституції Іспанії передбачає, що "держава може укласти договори про надання подвійного громадянства з країнами Латинської Америки або з тими країнами, що мали або мають особливі зв'язки з Іспанією". А в ст. 62 Конституції Російської Федерації сказано: "громадянин Російської Федерації може мати громадянство іноземної держави (подвійне громадянство) відповідного до федерального закону або міжнародного договору Російської Федерації. Подібний підхід до подвійного громадянства є майже винятком, оскільки біпатризм розглядається як аномалія не тільки в національному, але й у міжнародному публічному праві.

З інститутом громадянства пов'язані інститути *правового статусу іноземців, політичного притулку та екстрадиції (видачі)*. Основні відмінності в становищі громадян держави та іноземців закладені в нормах конституції багатьох зарубіжних країн. У Конституції Іспанії, наприклад, записано: "Іноземці будуть користуватися в Іспанії публічними свободами, які гарантуються цією частиною (конституції — А.Г.), на умовах, установлених договорами і законом". Згідно ж абз. 2 ст. 26 Конституції Болгарії "іноземці, які перебувають у Республіці Болгарія, мають усі права та обов'язки за цією Конституцією, крім прав і обов'язків, для яких Конституція та закони вимагають болгарського громадянства".

За загальним правилом, у демократичній державі іноземці за своїм правовим становищем прирівнюються до власних громадян

(т.зв. *національний режим*), за окремими винятками, вказаними в законі. Наприклад, вони не підлягають призову на військову службу, не користуються виборчими правами, не можуть об'єднатися у політичні партії, не можуть обіймати певні посади на державній службі, не мають права придбати деякі об'єкти власності та ін. Хоча в деяких країнах іноземці не позбавляються виборчого права. Скажімо, іноземці, які проживають постійно у Великобританії і мають нерухомість, мають право голосу. Наприклад, один із кореспондентів газети "Известия", відомий журналіст В.Осипов, який мав помешкання у вигляді квартири, придбаної кореспондентським пунктом, отримавши сповіщення на реєстрацію в якості виборця, зареєструвався і брав участь у виборах.

Конституції багатьох держав установлюють основи правової регламентації притулку. Ст. 10 Конституції Італії містить такий припис: "Іноземець, позбавлений у своїй країні можливості реально користуватися демократичними свободами, гарантованими італійською Конституцією, має право притулку на території Республіки". Притулок іноземцям надається з політичних міркувань: переслідування за їхні переконання або діяльність на захист міжнародно визнаних прав і свобод. Водночас у деяких конституціях прямо забороняється видача іноземців, які переслідуються за політичну діяльність. Найчастіше в основних законах сучасних держав забороняється видача іноземним державам своїх громадян.

§ 3. ПРИНЦИПИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Правове становище людини і громадянина залежить від принципів підходів держави до особи. Відмінності ж у принципах конституційно-правового регулювання цього статусу зумовлені особливостями політичного режиму, національними традиціями, загальним рівнем культурного розвитку суспільства, іншими обставинами.

Принципи правового регулювання статусу людини і громадянина — це певні теоретичні узагальнення, акумульовані в процесі осмислення суспільно-політичного розвитку і які пронизують увесь зміст природи прав і свобод людини. З правової точки зору, такий принцип являє собою нормативну формулу, що узагальнює юридичну практику, погляди і поведінку великої кількості людей, політиків, держави, її органів і чиновників стосовно прав і обов'язків людини. Не завжди

принципи, які визначають статус особи, явно виявляються у статтях законів. У багатьох державах вони відображені імпліцитно, тобто як такі, що розуміються. Нарешті, принципове ставлення держави і суспільства до прав людини виявляється і в політичних заявах, у філософській, правовій літературі.

Зазначимо, що у сучасному світі важко знайти країни, в яких неухильно і безальтернативно додержувались би будь-якого правового принципу. Найімовірніше можна говорити про впливові тенденції в галузі міжособистісних відносин, відносин між державою, суспільством і людиною.

З самого початку існування сучасної державності в конституціях у тій чи іншій формі фіксують вимогу свободи і рівності особи. Вже в Декларації прав людини і громадянина 1789 р. знаходимо такі слова: "Люди народжуються і залишаються вільними та рівними в правах".

У конституційному праві зарубіжних країн *свобода* сприймається як відсутність широких обмежень діяльності особи. Зокрема, відомі російські конституціоналісти — професори М.В.Баглай і В.О.Туманов тлумачать це поняття так:

— усі люди вільні від народження і ніхто не має права відчужувати їхні природні права. Рівність можливостей для всіх — основа свободи;

— свобода полягає у можливості робити все, що не завдає шкоди іншому. Свобода людини, отже, не може бути абсолютною, вона обмежена правами і свободами інших людей;

— межі свободи можуть бути визначені тільки законом, який і є мірою свободи. Отже, все, що не заборонено, те дозволено;

— частина дозволеного визначається через права людини. Закріплення прав необхідно для того, щоб допомогти людині усвідомити свої можливості, але жоден набір не вичерпує змісту свободи¹. Отже, держава встановлює певні вимоги, яким повинна відповідати діяльність кожної людини. Межею свободи будь-якої людини є свобода інших людей. Ці ідеї знайшли своє відображення в текстах конституцій багатьох держав. Зокрема, у ст. 2 Основного закону ФРН говориться; "Кожний має право

¹ Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. — М., 1998. — С. 409.

на вільний розвиток своєї особистості, оскільки він не порушує права інших і не буде супроти конституційного порядку чи моралі". Аналогічні або близькі за змістом положення зафіксовані у конституціях багатьох держав.

Як правило, принцип свободи деталізується у проголошених в конституціях особистих правах і свободах людини і громадянина.

Інший основоположний принцип конституційного статусу людини і громадянина — *принцип рівності*. Принцип юридичної рівності означає, що держава і закон однаково ставляться до кожної людини, не визнають привілеїв і не встановлюють правообмежень у зв'язку з її походженням, релігією, національністю, расою, статтю, соціальним і майновим становищем, участю в політичних організаціях.

Як правило, принцип юридичної рівності відображений у законі. Рівноправність може бути прямо задекларована: "Усі громадяни мають однакову суспільну гідність і рівні перед законом без різниці статі, раси, мови, релігії, політичних переконань, особистого і суспільного становища" (ст. 3 Конституції Італії). Можливо також, що рівність громадян впливає і з змісту і конструкції норм, які закріплюють права, свободи людини. Якщо в конституції записано: "ніхто не може бути підданий...", "кожний має право...", "усім гарантується...", то логіка таких норм явно розуміє, що закон і держава не роблять між людьми відмінностей у питанні про визнання за ними прав і свобод.

В окремих випадках законодавство містить спеціальні застереження, які підкреслюють, що на конкретну категорію осіб принцип рівноправності також розповсюджується. Так, у законодавстві Франції є чимало норм, у яких те чи інше право закріплюється за "французами і французенками". Автори Основного закону ФРН зробили таке застереження стосовно дітей, народжених поза шлюбом.

З-поміж проявів рівноправності варто виділити такі, як участь у суді на рівних з іншими сторонами процесуальних умов, захист державою рівності сторін у договірних відносинах, рівне виборче право, рівність у виконанні обов'язків тощо.

При цьому важливо зауважити, що принцип рівності юридично виправдовує фактичну нерівність між людьми. Люди нерівні за своїми фізичними і психічними можливостями, за рівнем життя, іншими характеристиками, тому ніяке

право не в змозі зрівняти їх. Інакше кажучи, відмінності між людьми все ж існують і держава їх визнає. З одного боку, вона намагається коригувати цю нерівність. Так, прогресивний податковий податок запроваджує різницю у правовому становищі крупних власників і незаможних людей. Водночас, з іншого боку, багато відмінностей принципово можна усунути, вони підвладні самій людині. Неповнолітні стають дорослими і набувають дієздатності у повному обсязі; засуджені до тюремного ув'язнення особи після відбування строку покарання відновлюють свої права; не всі можуть обіймати посаду судді, але кожний у змозі здійснити зусилля, отримати належну освіту, набути авторитет серед колег і потім претендувати на цю посаду.

І все ж у конституційному законодавстві зарубіжних країн можна зустріти чимало випадків диференційованого правового регулювання статусу особи. Так, згідно з Конституцією Фіджі 1990 р., правовий статус громадян у значній мірі визначається їхньою етнічною приналежністю (фіджіці, вотуму, індійці)¹. Правова диференціація іноді виражена в явних і прихованих формах (проведення виборів від національних груп, заборона шлюбів між представниками різних віросповідань, рас — в Ірані).

Що ж до встановлення законом нерівних прав громадян, то така практика не відповідає загальнолюдським цінностям, тобто міжнародним стандартам, і зветься *дискримінацією* — відмінностями у правах. Потрібно знати форми дискримінації, встановлені законом. У низці країн Арабського Сходу позбавлені політичних прав жінки, а в Туреччині — солдати й унтер-офіцери; в Австралії, Новій Зеландії, Канаді, Колумбії, США — існують *резервації* — території, відведені для поселення корінного населення країни, встановлення державної релігії (Великобританія), обов'язкової ідеології (Куба) тощо. В США і країнах Західної Європи розповсюджена дискримінація іноземних робітників, іммігрантів.

Від згаданих та інших форм дискримінації особи потрібно розрізняти *люстрацію* (від лат. *lustratio* — очищення). В сучасному конституційному праві так називають узаконену заборону

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 46.

обіймати виборні та інші відповідальні державні посади особам, які брали безпосередню участь в антидемократичній, репресивній діяльності влади при колишньому тоталітарному режимі. У даному випадку люстрацію необхідно вважати формою особистої політичної відповідальності за участь у правопорушенні діяльності державної влади. Зазначимо, що люстрацію застосовувалась після Другої світової війни у Німеччині, в Італії, а на сучасному етапі — в Естонії, Польщі, Угорщині, Чехії та інших країнах Центральної та Східної Європи.

§ 4. СИСТЕМА КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ, СВОБОД І ОBOB'ЯЗКІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Інститут конституційних прав, свобод і обов'язків особи — це ядро і системоутворюючий елемент його правового статусу. "Сучасне розуміння державності висуває на перший план "людський вимір", тобто ту якість життя, яку забезпечує держава. Свобода особи, сприятливі матеріальні умови, можливість творчого самоствердження, наявність прав — ці та інші складові "людського виміру" перетворюють його в основний критерій оцінок прогресу держави¹. Правовий статус людини і громадянина охоплює всю сукупність прав, свобод, законних інтересів і обов'язків індивіда, передбачених у принципах і нормах усього поточного законодавства. Цілком зрозуміло, що конституційне законодавство будь-якої країни містить тільки основні права, свободи й обов'язки, які й утворюють конституційний статус особи.

Форма й обсяг конституційного закріплення прав, свобод і обов'язків людини і громадянина в різних країнах мають як загальні риси, так і свої особливості, зумовлені не в останню чергу національними традиціями в розвитку конституційно-правової теорії та практики. Для переважної більшості конституцій характерним є наявність спеціальних розділів, в яких фіксуються права, свободи та обов'язки. Сказане можна підтвердити багаточисельними прикладами з практики зарубіжних країн (так, у Російській Федерації всі вони закрі-

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права. Часть 1. Теория государства. — М., 1995. — С. 98.

плени у 48 статтях розд. II Конституції в кількості 109 норм; Конституція Італії 1947 р. присвятила цьому питанню 41 статтю, а Конституція Іспанії подає перелік основних прав і обов'язків у 45 статтях).

Натомість у Франції має місце тільки загальне визнання інституту основних прав і свобод без будь-якої деталізації: "Французький народ, — записано у преамбулі до Конституції Франції 1958 р., — урочисто проголошує свою відданість правам людини і принципам національного суверенітету тією мірою, якою вони були визначені в Декларації 1789 року, підтверджений преамбулою до Конституції 1946 року".

Зовсім інакше регламентуються права і свободи в США. Основою конституційної регламентації прав і свобод тут є перші десять поправок до федеральної Конституції, або Білль про права 1791 р. Подібний підхід можна було б вважати надто спрощеним, якби не численні судові прецеденти з відповідних питань, створені Верховним судом США, а також права, або відповідні розділи конституцій. Саме останні обставини дозволили розширити обсяг конституційного регулювання цього інституту.

Принципово інший підхід до регламентації прав і свобод існує у Великобританії. Окремі законодавчі акти, в яких були закріплені основи правового статусу особи, прийняті в ході історичного розвитку. Зрозуміло, здебільшого застаріли і не створюють цілісної картини. Прийнято вважати, що права і свободи у цій країні формулюються судами. Останні в ході судового розгляду приймають рішення (судові прецеденти), що обмежують дії індивіда. Поза цими обмеженнями і перебуває сфера реалізації прав і свобод.

Як уже зазначалося вище, найбільш розповсюдженою класифікаційною ознакою в науці конституційного права є зміст прав і свобод людини і громадянина. Саме за цією ознакою всі вони поділяються більшістю авторів на особисті права і свободи; політичні та соціально-економічні¹.

Далі зупинимось на характеристиці основних прав і свобод людини і громадянина, які кваліфікуються за критерієм змісту.

¹ Див.: Конституционное право. Учебник / Отв. ред. А.Е.Козлов. — М., 1996. — С. 72; Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. — К., 1997. — С. 119.

Особисті (громадянські) права і свободи часто відкривають перелік прав і свобод людини і громадянина, складають підвалини правового статусу і закріплені у найбільшій кількості статей конституції. Цей блок прав надає можливість індивіду за допомогою правових засобів захистити себе від незаконного втручання держави у сферу його приватного життя (за термінологією американської юриспруденції охоплюється терміном "*прайвесі*"). Ним у США позначають усі аспекти приватного життя громадянина: інтимні сторони життя, соціальні зв'язки, коло інтересів і потреб, ведення листування, щоденників, висловлення думки, суджень). Водночас, з нашої точки зору, дуже важливим є доповнення відомого німецького конституціоналіста К.Хессе, який зауважує, що ці права формують життя кожної особи вільною, морально відповідальною перед суспільством, дозволяючи їй брати участь у вирішенні всіх питань суспільного життя.

Аналіз змісту особистих прав і свобод, закріпленого в текстах низки конституцій країн світу, дозволяє зробити висновки про те, що вони сприйняли відповідні положення Загальної декларації прав людини 1948 р. (ст. 3 — право на життя, свободу й особисту недоторканність; ст. 4 — заборона рабства, работоргівлі і підневільного стану; ст. 5 — заборона тортур і жорсткого поводження і покарань)¹.

Звичайно, у текстах конституцій можна зустріти різноманітні формулювання особистих прав і свобод, але вони, як правило, піддаються узагальненням.

Наріжним каменем цього блоку прав є гідність (достоїнство) людини, яка проголошується недоторканною. Їх можна умовно поділити на дві групи: перша, найбільш загальна, містить такі права, як право на життя, право на свободу особи, право на фізичну цілісність; друга підгрупа охоплює права, які конкретизують ті, що містяться у першій — право на свободу думки і совісті, свобода приватного життя і комунікацій, на недоторканність житла, а також свободу пересування та поселення і кримінально-правові та процесуальні гарантії особистих прав і свобод.

¹ Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. — К., 1992. — С. 19.

У сучасних конституціях фіксуються і деякі нові права громадян (право на екологічно чисте природне середовище та ін.).

Право на життя закріплено, наприклад, в Конституції Болгарії таким чином: "Кожен має право на життя. Посягання на людське життя карається як найтяжчий злочин" (ст. 28). "У Республіці Угорщина кожен має невід'ємне право на життя і людську гідність, ніхто не може бути безпідставно позбавлений цих прав" — записано в ч. 1 ст. 54 Конституції Угорщини. Конституція Венесуели 1961 р., проголошуючи право на життя, закріплює положення про те, що "жодний закон не може встановлювати смертну кару або повноваження на виконання вироку". Смертна кара заборонена в Основному законі ФРН (ст. 102). Нарешті, чи не найглибше регламентується це право в Конституції Словаччини, де у ст. 15 фіксуються норми: "1. Кожен має право на життя. *Життя людини охороняється ще до її народження* (курсив наш — А.Г.). 2. Нікого не може бути позбавлено життя. 3. Смертну кару заборонено".

Конституційне право на життя, проголошене в текстах основних законів зарубіжних країн, розвивається в таких його положеннях, як заборона тортур, жорстокого, негуманного поводження з людиною, заборона проведення на людині без її згоди медичних і наукових експериментів (ст. 54, 55 Конституції Угорщини, ст. 26 Конституції Португалії, ст. 17 Конституції Туреччини, 8-а поправка до Конституції США).

Водночас чималу проблему в цій сфері складає питання про поєднання права на життя і смертної кари. Прихильники скасування смертної кари вважають: якщо держава визнала право на життя, то вона повинна відмовитись і від застосування смертної кари. Це питання, мабуть назавжди залишиться спірним — злочини здійснюють люди, але, здійснюючи їх, злочинці ставлять себе в особливе становище і не можуть розраховувати на звичайний захист своїх свобод. Так, у США, де раніше смертна кара була скасована, у 1976 р. вона узаконена знову. Тільки за період з 1994 по 1998 рр. було страчено 274 осіб (для порівняння: у Китаї було страчено 12338 осіб; в Ірані — 505; Саудівській Аравії — 465; в Україні — в 1994-1997 було страчено 389 осіб). Деякі країни, зокрема Австралія, встановили повну заборону смертної кари. На сьогодні у світі таких 74 держави. Разом з тим виступають за збереження смертної кари, як виняткової

міри покарання, 71 країна¹.

У світі дискутується і питання про право людини на смерть. Мабуть, проблема полягає не в тому, щоб дозволити самогубство. Право на самогубство хоча і не закріплено законом, є природним, і заперечували його лише Петро I і католицька церква, які засуджували самогубців. Під "правом на смерть" розуміють *евтаназію*, тобто можливість піти із життя за допомогою третьої особи. Людина, яка виявила бажання покінчити з життям, не завжди здатна здійснити самогубство. У США, наприклад, використовується апарат для самогубства (ін'єкцій). Навіть існує рух за професійну допомогу в здійсненні права на "гідну смерть". У Нідерландах суди виробили ряд умов, за яких надання допомоги самовбивцям виправдано: хворий повинен неодноразово й однозначно виражати бажання померти; рішення про смерть повинно бути прийнято самостійно, на підставі повної інформації; він повинен відчувати сильну фізичну або душевну біль без надії на полегшення; усі засоби лікування вже вичерпані або особа відмовилась від них; умертвіння виконано професійним лікарем, який проконсультувався хоча ще з одним фахівцем; лікар повинен повідомити про це місцеві органи влади².

Право на свободу думки і совісті є нібито продовженням викладених вище прав, але у духовному житті. Воно передбачає передусім свободу від будь-якого ідеологічного контролю. Людина сама має вирішити, яких цінностей їй дотримуватися. В якості прикладів конституційного закріплення цих прав можна посилатися на демократичні положення, зафіксовані в основних законах деяких країн. Так, ст. 16 Конституції Іспанії гарантує індивідам та їх спільнотам свободу ідеології, релігії та культів без обмежень в їх проявах, окрім тих, які необхідні для підтримання суспільного ладу, який оберігається законом. Досить повно право на свободу думки, совісті та віросповідання визначено в ст. 37 Конституції Болгарії: "1. Свобода совісті, свобода думки і вибору віросповідання та релігійних або атеїстичних поглядів є недоторканими. Дер-

¹ Документ Організації Об'єднаних Націй E/2000/3. – С. 15.

² Див.: Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. Учебник для вузов. – М., 1998. – С. 372.

жава сприяє підтриманню терпимості й поваги між віруючими різних віросповідань і між віруючими та невіруючими".

Конкретизацією права на свободу совісті та віросповідання слугує визнання низкою сучасних конституцій права на відмову від військової служби за релігійними переконаннями (наприклад, ст. 41 Конституції Португалії, ч. 3 ст. 59 Конституції Російської Федерації, ст. 52 Конституції Узбекистану).

До змісту поняття особистих прав і свобод входять т.зв. свободи приватного життя – *таємниця приватного життя, недоторканність житла тощо*. Давня англійська приказка промовляє: "Мій дім – моя фортеця". Відомий державний діяч Великобританії XVIII ст. В.Пітт-старший, виступаючи в парламенті у 1763 р., так тлумачив її: "Найбідніша людина може оголосити про непокору владі корони, знаходячись у стінах своєї хати. Вона може бути розвалюхою..., до неї можуть вриватися буря і дощ, але король Англії до неї вриватися не може. Уся його сила закінчується біля порога старої оселі"¹.

Ця думка, висловлена понад двох століть тому, актуальна й сьогодні. Адже свободи приватного життя є об'єктом постійних посягань з боку каральних органів практично в кожній країні. У такому контексті чи не найважливіше значення мають конституційні гарантії недоторканності житла і всіх видів приватної комунікації громадян. Наведемо декілька прикладів. "Житло недоторканне" – зафіксовано в ст. 33 Конституції Естонії, ст. 33 Конституції Болгарії, ст. 29 Конституції Молдови, ст. 34 Конституції Португалії.

Однією з особливостей сучасної конституційної регламентації є те, що в основних законах захистом забезпечується широкий спектр прав і свобод, які становлять зміст поняття "приватне життя". В абз. 2 ст. 27 Конституції Узбекистану 1991 р., наприклад, міститься таке формулювання: "ніхто не має права зайти до помешкання, проводити обшук або огляд, порушувати таємницю листування і телефонних переговорів інакше як у випадку та порядку, передбачених законом". Аналогічні положення можна знайти у конституціях Македонії (ст.ст. 25, 26), Словенії (ст. 36), Російської Федерації (ст. 25) та інших країн.

¹ Цит. за: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 285.

Зарубіжні дослідники слушно відносять до вказаної категорії прав і свобод право приватної власності, яке сприймається не тільки як одне з прав індивіда, а й як своєрідну основу, стрижень сукупності його прав і свобод, що визначає зміст останніх.

Характеристика конституційних особистих прав і свобод людини і громадянина не буде повною, якщо не звернути при цьому увагу на правове регулювання процедури затримання та арешту особи, на правила "хобеас корпус акт" і процедури ампаро в країнах Латинської Америки та Іспанії (звернення до Конституційного суду зі скаргою на порушення конституційних прав громадянина); правила про доступ до житла сторонніх осіб, прав обшуку, гарантії таємниці листування, норм про свободу інформації, захист гідності особи (включаючи порядок судових позовів). Якщо ці гарантії не дотримуються, то людина має право апелювати до найвищої справедливості. Це означає, що у більшості випадків при порушенні цих основних гарантій особа буде виправдана і звільнена від звинувачень та з-під варті. Зішлемося на приклад з американського конституційного права, на т.зв. "правило Міронди" (отримало назву від прізвища підозрюваного, який був затриманий у 1966 р.). Зміст його полягає у ритуальній фразі, що проголошується поліцейськими при затриманні особи, про те, що арештована особа має право зберігати мовчання, має право мати захисника тощо. Без цих слів затриманий буде звільнений, оскільки порушені його права. Але особисті свободи громадян також підлягають обмеженню у законодавчому порядку, адже свобода особи – це зовсім не всюдозволеність.

Іншу категорію прав і свобод становлять *політичні права і свободи*, якими наділяються, як правило, громадяни даної держави. Вони визначають їхнє правове становище в системі суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення державної влади.

Сучасні конституції демократичних держав визнають за всіма громадянами рівний політичний статус, що знаходить своє втілення передусім у закріпленні принципу "рівності усіх перед законом". Ось, наприклад, як це зроблено в Конституції Російської Федерації: "Кожному гарантується свободи думки і слова" (ч. 1 ст. 29)... нікого не може бути примушено до висловлення

своїх думок чи переконань або відмови від них (ч. 3 ст. 29). Кожен має право вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти і поширювати інформацію будь-яким законним способом (ч. 4 ст. 29)... Кожен має право на об'єднання, включаючи право створювати професійні спілки для захисту своїх інтересів... (ч. 1 ст. 30). Нікого не може бути примушено до вступу в будь-яке об'єднання чи до перебування в ньому (ч. 2 ст. 30)..."

У цілому громадяни будь-якої держави на конституційному рівні наділяються широким колом політичних прав і свобод, зокрема такими, як право на участь у законодавчому процесі (народна законодавча ініціатива), право на обіймання будь-яких посад, свободу думок, свободу друку, право вимагати звіт у будь-яких посадових осіб, свобода союзів і асоціацій, виборчі права та іншими.

Ще до середини ХХ ст. практично всі політичні права зводилися до *виборчих прав*, маючи на увазі право обирати і бути обраним. Оскільки про це піде мова в іншому розділі, тут обмежимо тільки констатацією того факту, що у більшості країн світу виборчими правами володіють усі дорослі громадяни, які досягли певного віку (18, 20, 21 рік). У деяких країнах, наприклад, у Бахреїні до цього часу жінки не володіють цим видом прав.

У конституціях переважної більшості держав поряд із загальним проголошенням права громадян на об'єднання спеціально визначені засади політичних партій (ст. 4 Конституції Франції, ст. 21 Основного закону ФРН). Одночасно врегульований правовий статус профспілок (п. 1 ст. 23 Конституції Греції, ст. 39 Конституції Італії, п. 1 ст. 49 Конституції Болгарії та ін.); підприємницьких союзів (ст. 18, 39 Конституції Італії, ст. 7, ч. 2 ст. 37 Конституції Іспанії, ст. 28 Конституції Японії та ін.).

Особливе значення в теорії та практиці зарубіжного конституціоналізму надається правам, які забезпечують свободу висловлювання думок, – *свобода слова, друку, права на отримання інформації, а також свобода розповсюдження інформації*. Чимало теоретиків стверджують, що кожна людина має право висловлювати будь-які думки і судження з будь-якого питання і що в справжній демократичній країні повинен існувати "вільний ринок ідей". Зокрема, К.Маркс пи-

сав, що будь-яке втручання держави у сферу духовної діяльності людини є свавіллям і беззаконням: "Закони, які роблять головним критерієм не дії як такі, а спосіб думок діючої особи, – це не що інше, як позитивні санкції беззаконня"¹.

Ця група прав охоплюється в сучасній конституційно-правовій літературі поняттям "свобода інформації", "свобода комунікацій" і отримала закріплення в формулюваннях конституційних текстів багатьох держав світу (наприклад, у ст. 22 Конституції Туреччини, п. 1 ст. 39 і п. 1 ст. 41 Конституції Болгарії, ст. 16 Конституції Македонії, ст. 31 Конституції Румунії).

Більш докладно відповідні права фіксуються в ст. 20 Конституції Іспанії: "1. Визнаються й охороняються права на: а) вільне висловлювання та розповсюдження поглядів, ідей та думок усно, письмово або іншими засобами; б) технічну, наукову, художню, літературну творчість і виробництво; в) свободу викладання; г) вільне передавання й отримання інформації за допомогою будь-яких засобів її розповсюдження. Закон визначає обмежувальні умови в користуванні цим правом з мотивів совісті та збереження професійної таємниці. 2. Здійснення вказаних прав не може бути обмежене жодним видом попередньої цензури".

Водночас у конституційному праві багатьох зарубіжних країн свобода висловлювання думок аж ніяк не розглядається як абсолютне право. Так, Конституція Швеції досить докладно викладає підстави, з яких можуть бути обмежені свобода висловлювання і свобода інформації. До них, зокрема, відносяться і забезпечення безпеки Королівства, а також національної економіки, інтереси збереження громадського порядку та безпеки, забезпечення цілісності індивіда, святості приватного життя та кримінального переслідування за злочини (ст. 13). Право США передбачає кримінальну або цивільну відповідальність за такі зловживання свободою висловлювання думок, як підбурювання до скоєння злочину, зневага до суду, наклеп на приватних або офіційних осіб, розповсюдження непристойностей.

Чільне місце в конституційному праві зарубіжних країн посідають питання, пов'язані з регламентацією *свободи зборів і маніфестацій*. За формою закріплення цих свобод у кон-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – Т. 1. – С. 14.

ституційних текстах можна виділити два способи – *дозволення та оповіщення*. Так, у США Верховний суд ще у 1941 р. в ухвалі у справі "Кокс проти Нью-Хемпшира" постановив, що з метою охорони громадського порядку законодавець має право регламентувати час, форму і місце проведення демонстрацій у громадських місцях. Головна умова проведення демонстрацій – "мирність, організованість і наявність спеціального дозволу від міських"¹. Такий же порядок проведення зборів передбачає і ст. 31 Конституції Російської Федерації. В деяких державах існує явочний порядок, тобто не вимагається ніякого сповіщення влад (наприклад, ч. 2 ст. 17 Конституції Італії). У ст. 47 Конституції Естонії сказано: "Усі люди мають право без попереднього дозволу мирно збиратися і проводити зібрання. Це право може бути обмежене в установлених законом випадках і порядку з метою забезпечення державної безпеки, громадського порядку, моральності, безпеки дорожнього руху та учасників зібрання, а також для припинення розповсюдження інфекційних хвороб".

До числа політичних прав конституції деяких держав відносять *право петицій* (від лат. *petitio* – позов, вимога) – це право громадян звертатися з вимогами, пропозиціями, скаргами до органів державної влади (як правило, вищих), на що вони в принципі зобов'язані в установленому порядку реагувати. Право петицій відоме з XII ст. (дарована Генріха I англійському місту Вернейль у Нормандії). Пізніше воно було зафіксовано у "Білль про права" 1689 р., французькій Конституції 1791 р.

У наш час зміст петицій не обмежується проханням "про задоволення скарг" у вузькому розумінні, але може торкатися будь-яких питань функціонування держави, служити засобом спонукання державних органів до певних дій в інтересах заявників і засобом виразу політичних поглядів².

У конституціях ряду країн (наприклад, Угорщини) визнається право петицій не тільки за громадянами, але і за будь-якою людиною (ст. 64).

У Конституції Іспанії (ст. 29) це право сформульовано де-

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 300.

² Див.: Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. – М., 1985. – С. 188.

що інакше: "1. Усі іспанці будуть мати право індивідуальної або колективної письмової петиції у формі і з наслідками, які визначаються законом. 2. Особи, які перебувають у Збройних силах або установах чи у формуваннях, які підкоряються військовій дисципліні, будуть користуватися цим правом тільки індивідуально і за правилами, встановленими у відповідному спеціальному законодавстві". Конституція же Російської Федерації, не використовуючи самого терміну "петиція", у ст. 33 закріплює за громадянами "право звертатися особисто, а також направляти індивідуальні або колективні звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування".

Аналіз новітніх конституцій зарубіжних країн дозволяє зробити висновок про значне розширення кола політичних прав і свобод на сучасному етапі, що піддаються регулюванню. До сфери конституційного регулювання можуть бути віднесені права на участь у вирішенні державних справ, право на самоврядування, право на посаду на державній службі тощо. Визнання цих прав і свобод на конституційному рівні є велінням часу, і, звичайно ж, є прогресивною тенденцією, яка вже давно окреслилась у конституційному праві більшості країн світу.

Особливу групу основних прав і свобод людини і громадянина утворюють права і свободи, які входять до блоку *економічних, соціальних і культурних прав і свобод*. У зарубіжній доктрині ці права і свободи завжди інтерпретувалися як такі, що мають особливий характер. Вважається, що ступінь і форми гарантованості соціальних і економічних прав з боку держави знаходиться в залежності від стану економіки, тобто "соціальної дієздатності" держави. З цієї причини конституційно-правовий режим їх регулювання, відповідно до цієї доктрини, повинен бути оптимально гнучким і відлитим у систему загальних настанов на соціальну захищеність¹.

Економічні, соціальні та культурні права і свободи – це ті, які покликані гарантувати людині можливість задовольняти свої життєві потреби, отримати від держави захисту своєї економічної свободи, соціальних пільг, а також вільного доступу до культурних цінностей, свободи творчості та наукових

¹ Ледах И.А. Социальное государство и права человека // Социальное государство и защита прав человека. – М., 1994. – С. 27.

досліджень. Зауважимо, що в наші час у переважній більшості країн розуміння цього блоку прав і свобод базується на концепції соціальної держави, сутністю якої є принципи відповідальності останньої за забезпечення прожиткового мінімуму. Вперше формула про соціальну правову державу з'явилась у конституції Веймарської республіки, а потім в Основному законі ФРН 1949 р.

Розкриваючи зміст цієї формули, німецький конституціоналіст К.Хессе вказує на три взаємопов'язані завдання, що впливають із змісту Основного закону:

1. Всезростаюче втручання в управління та планування з боку держави (наприклад, держбюджет ФРН понад 50 відсотків коштів спрямовує на соціальне регулювання, соціальне забезпечення, стимулювання економіки та підвищення життєвого рівня населення).

2. Завдання держави не вичерпується сферою захисту, охорони та втручання від випадку до випадку. Вона є плануючою, керуючою, виробляючою, розподіляючою; вона є державою, що робить можливим індивідуальне і соціальне життя. Вона забезпечує ті правові сфери, які відносяться до сутності соціально-правової держави, таких, як право на охорону праці, тривалість робочого дня, на соціальне забезпечення та соціальне страхування, на створення статуту підприємства і договорів про тарифи.

3. Виконання соціальних завдань є функцією держави. Це передбачає здійснити комплекс планових, стимулюючих і стабілізуючих заходів, економічну, соціальну політику, політику в галузі культури, освіти, охорони здоров'я та сім'ї (наприклад, "Зелений план" або державні субсидії в галузі професійної освіти"¹.

В конституціях зарубіжних країн соціальна орієнтація держави відображена по-різному. Так, Конституція Франції (абз. 1 ст. 2), Іспанії (абз. 1 ст. 1), Туреччини (ст. 2) відтворюють модель Основного закону ФРН. Конституції Греції (абз. 2 і 3 ст. 21), Данії (ст. 75), Італії (ст.ст. 2-4), Нідерландів (ст. 18), Швеції (ст. 2 гл. 1 Форми правління) фіксують різні формулювання про цілі соціальної держави. А в таких краї-

¹ Див.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 108-113.

нах як Австрія, Норвегія та Швейцарія використовується формула "держава благоденства".

Найважливішим із цієї категорії прав і свобод, безумовно, є право *на володіння і розпорядження приватною власністю*. Це фундаментальне право забезпечене усіма засобами юридичного захисту від зазіхань як з боку окремих осіб, так і органів державної влади. Типовою у цьому відношенні є формула, що міститься в Конституції Греції (ст. 17 абз. 1): "Ніхто не може бути позбавлений власності, крім як з мотивів суспільної користі, належним чином доказаною, у випадках і при дотриманні процедури, встановленої законом, і завжди з попереднім повним відшкодуванням... вартості на день судового засідання у справі про попереднє встановлення розміру компенсації".

Право приватної власності отримало закріплення практично в усіх постсоціалістичних конституціях. Так, ст. 46 Конституції Литви містить таке положення: "Господарство Литви ґрунтується на праві приватної власності, на особистій свободі господарської діяльності та особистій ініціативі". А ст. 9 Конституції Угорщини фіксує такий припис: "Економіка Угорщини має ринковий характер, а публічна та приватна власність користується однаковою підтримкою і перебуває у рівних умовах". В деяких країнах, що розвиваються (наприклад, Ліван, Туніс), у конституціях зберігається класичний принцип "недоторканності" приватної власності.

Право на працю і пов'язані з ним права та свободи громадян у конституціях зарубіжних країн неоднаково визначається. Так, в Конституції Італії право на працю закріплено у вигляді такої формули: "Італія – демократична республіка, побудована на праці" (ч. 1 ст. 1).

В низці конституцій право на працю проголошується лише як бажання або мета, до якої прагне держава. Наприклад, у ст. 56 Політичної Конституції Коста-Ріки проголошується: "Праця є правом людини та його обов'язком щодо суспільства. Держава повинна прагнути до того, щоб усі люди були зайняті чесною і корисною працею, належним чином винагороджені... Держава гарантує право вільного вибору роботи".

Водночас у конституціях Іспанії, Португалії, Бразилії та інших країн досить докладно регламентується право на працю. У розвиток конституційних норм у більшості демократичних дер-

жав світу закони встановлюють терміни виплати державної допомоги по безробіттю та їх розміри (як правило, до одного року та від 1/3 до 70 відсотків середньої зарплати звільненої особи).

Із правом на працю в демократичних державах пов'язане *право на страйк*, яке в конституціях згадується тільки як один із засобів захисту трудових інтересів громадян. Більш докладно це питання регламентується у поточному законодавстві (Великобританія, США, Франція та ін.). Натомість у конституціях постсоціалістичних держав право на страйк зустрічається досить часто (ст. 38 Конституції Македонії, ст. 40 Конституції Румунії та ін.).

Право на охорону здоров'я включає ряд прав і гарантій і по-різному закріплюється в конституціях. Характерним прикладом докладної регламентації цього виду прав може служити ст. 52 Конституції Болгарії: "1. Громадяни мають право на охорону здоров'я, яку гарантує доступна медична допомога, і на безоплатне користування медичним обслуговуванням на умовах і в порядку, визначених законом. 2. Охорона здоров'я громадян фінансується з державного бюджету, роботодавцями, особистими й колективними страховими внесками та з інших джерел на умовах і в порядку, визначених законом. 3. Держава піклується про здоров'я громадян і заохочує розвиток спорту та туризму. 4. Нікого не може бути піддано примусовому лікуванню та санітарним заходам інакше ніж у передбачених законом випадках. 5. Держава здійснює контроль за всіма установами охорони здоров'я...".

Говорячи про існуючу практику закріплення цього права у законодавстві, необхідно виходити з того, що в різних країнах є свої особливості. Наприклад, право на охорону здоров'я реально залежить від системи медичної допомоги у державі (є ліберальна медицина в США, страхова медицина у більшості країн, державна медицина у Великобританії тощо).

Право на освіту і тісно пов'язана з ним академічна свобода є одним з найбільш суттєвих прав людини, які зумовлюють не тільки соціальне просування людини, але і його суспільний статус. Практично в усіх країнах освіта відноситься до числа пріоритетних сфер укладення державних коштів. Зокрема, ст. 30 Конституції Ірану 1979 р. декларує обов'язок держави "надати можливість для безоплатної вищої освіти у масштабах, необхідних для самозабезпечення країни". Конституція Туреччини та-

кож трактує право на освіту як обов'язок вчитися (абз. 3 ст. 42). Щодо права на свободу викладання, то воно відображає ідеологічний плюралізм. Чи не найбільший інтерес представляє формулювання, закріплене в ст. 17 Конституції Бельгії: "Спільнота гарантує свободу вибору батьків стосовно освіти їх дітей. Спільнота організовує освіту, яка є нейтральною. Нейтралітет в освіті передбачає, зокрема, повагу філософських, ідеологічних і релігійних поглядів батьків і учнів.

Вільний доступ до культурних цінностей належить до свобод т.зв. третього покоління і природно стало закріплюватися в конституціях порівняно нещодавно. До того ж розробники конституцій це право пов'язують із академічною свободою і правом на захист інтелектуальної власності. Як правило, основні закони переважної більшості держав обмежуються стандартними формулюваннями про те, що органи влади сприяють здійсненню права кожного на вільний доступ до культури (наприклад, ст. 44 Конституції Іспанії, § 14 Форми правління Фінляндії 1919 р., ст. 17¹ Основного закону держави (Австрії – Авт.) 1917 р.). Більш докладно це право регламентується, зокрема, в конституціях Болгарії (ст. 54) та Португалії. В останній цьому питанню присвячена ст. 78, яка має назву "користування досягненнями культури і творчість". У ній визнається право усіх на користування досягненнями культури і на творчість, а також їх обов'язок зберігати, захищати і примножувати культурну спадщину. Далі встановлюється, що держава у співробітництві з установами культури мають стимулювати і забезпечувати доступ усіх громадян до способів і засобів культурної діяльності; підтримувати ініціативи, які сприяють індивідуальній та колективній творчості; сприяти збереженню та примноженню культурної спадщини; розвивати відносини у сфері культури з усіма народами і забезпечувати охорону і розповсюдження португальської культури за кордоном; проголошувати політику в галузі культури.

Звичайно, в конституціях зарубіжних країн закріплені й інші соціально-економічні та культурні права, як, наприклад, право на здорове навколишнє середовище (ст. 55 Конституції Болгарії), право на соціальне забезпечення в старості (абз. 1 ст. 34 Конституції Швейцарії), права на житло (ст. 47 Конституції Іспанії), право на заняття фізичною культурою та спортом (ст. 78 Конституції Португалії).

Як уже зазначалося, правовий статус людини і громадянина містить не тільки його права і свободи, але й *обов'язки*. Вивчення змісту діючих зарубіжних конституцій свідчить, що обов'язки, як правило, сформульовані у зв'язку із наданням прав і свобод. У переважній більшості конституцій передбачені: право й обов'язок захисту країни (ст. 31 Політичної конституції Мексики), ст. 52 Конституції КНР, ч. 3 розділу 2 ст. IV Конституції США); право й обов'язок працювати (преамбула Конституції Франції та ін. У ряді конституцій самостійно визначені обов'язки, наприклад, батьків стосовно дітей (наприклад, ст. 30 Конституції Італії). Водночас у Конституції Російської Федерації Італії). Водночас в Конституції Російської Федерації є прямо закріплені чотири види основних загальних обов'язків: 1) обов'язок усіх додержувати Конституції Російської Федерації та законів (п. 2 ст. 15); 2) обов'язок платити законно встановлені податки та збори (ст. 571); 3) обов'язок оберігати природу і навколишнє середовище (ст. 58); 4) обов'язок захисту Вітчизни (ст. 59).

§ 5. ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ОСНОВНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Конституційно-правовий статус особи багато в чому залежить від того, наскільки забезпечені її права та свободи. Саме наявність гарантій дозволяє вважати ті чи інші права діючими, включити їх до статусу людини і громадянина. В конституційно-правовій літературі під **гарантіями основних прав і свобод громадянина** розуміють *систему норм, принципів, умов і вимог, які забезпечують у своїй сукупності дотримання прав, свобод і законних інтересів людини*¹.

Залежно від змісту та механізму дії розрізняють соціальні, економічні, політичні та правові гарантії. *Соціальні гарантії* – це ті суспільні підвалини, традиції, що сприяють реалізації прав людини, які утворюють атмосферу свободи, поваги до особи (наприклад, ідея особистої свободи та готовність її захищати – у американців, німецька традиція законопослушання та схильності до порядку, англійська традиція щодо збереження "стародавніх вільностей та привілеїв тощо). До *економічних* гарантій відносяться матеріальний стан держа-

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 310.

ви, система відносин власності. Здійсненість соціально-економічних і культурних прав, наприклад, прямо залежить від розмірів національного багатства. *Політичні* гарантії – це політичне середовище, яку утворюють багатопартійність, розподіл влади, розвинуте місцеве самоврядування, також сприяють реалізації прав людини, участі громадян в управлінні справами держави і суспільства, захистові особистих і колективних інтересів.

Але права і свободи людини – це, насамперед явище юридичне. Вони не можуть бути забезпечені в ізоляції від усієї системи правового регулювання. Юридичні гарантії безпосередньо створюють умови і засоби для їх реалізації та захисту. В літературі усі юридичні гарантії прийнято ділити на *нормативні* та *інституційні*¹.

Найважливішим елементом механізму захисту прав і свобод у демократичній державі є *принципи і норми матеріального та процесуального права*, закріплені в конституціях і розвинуті у поточному законодавстві та судовій практиці. Аналіз конституційних текстів свідчить про те, що до таких важливих загальноприйнятих конституційних принципів і норм відносяться: а) принцип *презумпції невинності* (цей принцип у різних формах закріплений у законодавстві: в Італії "звинувачений вважається невинним до остаточного засудження"; в США "звинувачений у кримінальній справі вважається невинним до того часу, доки не доказано протилежне"); *застереження про закон* (цей принцип закріплений, наприклад, в ч. 3 ст. 55 Конституції Російської Федерації. Він означає, що обмеження прав і свобод припускається в тій мірі, в якій це необхідно для захисту конституційного ладу, моралі, здоров'я, законних прав та інтересів інших осіб. Забезпечення оборони країни і безпеки держави); принцип *розмірності та заборони надмірних обмежень конституційних прав і свобод*; принцип *збереження сутнісного змісту основних прав і свобод* (у ФРН, наприклад, у п. 2 ст. 19 Основного закону сказано, що сутність змісту основного права не може бути порушена); принцип *правової безпеки людини* та інші.

Дотримання прав людини гарантують норми, які приписують державі *інформувати громадян про свою діяльність*. Першим і чи не найважливішим правом цієї гарантії стало правило,

¹ Див.: Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. – С. 382.

яке зобов'язує державу повідомляти про прийняті закони, що покладають на людину обов'язки і заборони: "не опублікований належним чином закон не має зобов'язуючого значення". Із часом право на інформацію стало більш широким. За законом про свободу інформації 1966 р., прийнятому в США, особа має право зробити запит органу управління про будь-яку інформацію. А той зобов'язаний протягом 10 днів надати її або дати мотивовану відмову, якою закон забороняє публічно розповсюдження відомостей.

Але особливе значення у наш час набувають правові норми, які зобов'язують державні органи надати можливість особі ознайомитись з будь-якою інформацією особистого характеру. Так, у 1971 р. у Великобританії був прийнятий Акт про інформацію, за яким особа має право ознайомитись з будь-яким досє, складеним на неї державними і муніципальними службами. Конституція Бразилії містить аналогічну норму-обов'язок держави ознайомити особу з відомостями, що стосуються її, незалежно від того, в яких архівах вони знаходяться. Деякі держави гарантують нерозголошення приватних відомостей, що також забезпечує право людини на поважання її гідності, на недоторканність.

Права і свободи людини гарантуються в значній мірі наявністю в конституційному законодавстві матеріальних і процесуальних норм, які обмежують діяльність державних органів, поліції, чиновників. Так, ст. 5 Основного закону ФРН з метою забезпечення свободи друку встановлює, що "цензури не існує"; ст. 16 Конституції Японії забороняє переслідування осіб, які здійснюють право петиції, а ст. 18 – забороняє примусову працю.

З означеної категорії особливо важливі норми, які встановлюють порядок запровадження надзвичайно стану, адже саме при такому режимі права і свободи людини піддаються ризику. За приклад може служити конституційне право ФРН, яке містить вичерпний перелік прав, які можуть бути обмежені "в період стану оборони". Не менш важливе значення мають норми конституцій окремих країн, за якими запровадження окремих режимів управління, проголошення надзвичайних станів можливе за рішенням парламенту або за його згодою (ст. 48 Конституції Греції, ст. 141 Конституції Португалії).

Ознайомлення з державно-правовою практикою зарубіжних країн свідчить, що свавілля та порушення прав людини обмежують також:

– правило Habeas corpus: будь-яка затримана особа має право вимагати, щоб вона постала перед судом. У разі відсутності доказів, які підтверджують обґрунтованість затримання, посадові особи зобов'язані негайно звільнити затриманого за наказом суду;

– правило Mandamus (букв. з латині – "ми наказуємо") застосовується в англосаксонському праві: особа може звернутися до суду за захистом права, порушеного третіми особами, чиновниками, органами влади, нижчестоячими судами. У відповідь на таке звернення суд виносить наказ (mandamus), яким ухвалює відновити порушене право;

– правило Міранди (сформульоване Верховним судом США у справі "Міранда проти Аризони"): особа має право утримуватися від самозвинувачення і суд не може використати його свідчення, отримані під час перебування під вартою без дотримання належної процедури¹.

Отже, як бачимо із викладеного, основною юридичною гарантією прав і свобод людини є судовий захист. Сказане можна проілюструвати таким красномовним фактом із практики США. Тільки у 1981 р. американці зверталися до судів штатів або брали участь у них при розгляді 120 мільйонів (!) справ і в більшості випадків користувалися послугами адвокатів². Цей приклад засвідчує однозначно про те, що традиційним і найбільш значущим правозахисним інститутом є правосуддя. Кращого інституту захисту прав і свобод людство ще не винайшло.

Помітну роль у захисті прав людини відіграє інститут омбудсман – парламентського уповноваженого з прав людини. Омбудсман – незалежна від уряду посадова особа, яка призначається парламентом. Омбудсман контролює дотримання прав людини в діяльності чиновників, державних органів, доводить до відома законодавців інформацію про стан прав людини в країні, звертається з ініціативою про перевірку конституційності законів та інших актів, ініціює прийняття нових актів з питань громадянських свобод.

До інституційних гарантій також відносяться установи, які

¹ Див.: Караваев А. Институализация политической демократии: Бразильский опыт // Мировая экономика и международные отношения. – 1991. – № 5. – С. 125-125; Боботов С.В. Буржуазная юстиция. – М., 1989. – С. 113.

² Див.: Егоров С.А. Политическая юриспруденция США. – М., 1989. – С. 32.

здійснюють контроль за дотриманням прав неповнолітніх, підопічних осіб, ув'язнених. Можна назвати і міжнародні та регіональні правозахисні організації (Комітет з прав людини ООН, Європейська Комісія з прав людини і Європейський суд з прав людини).

Закінчуючи розгляд цього питання, підкреслимо, що деякі новітні конституції містять навіть спеціальні розділи, присвячені конституційним гарантіям прав і свобод людини (наприклад, у Конституції Македонії цьому питанню присвячений розділ 3 "Гарантії основних прав та свобод", який складається з 5 статей). А в розділі V Конституції Перу 1993 р. названі шість видів таких гарантій: процес "хабеас корпус", процес "ампара", процес із вимогами "надати відомості", процес про неконституційність правових актів, т.зв. "народна дія" та "виконавчий процес"¹.

¹ Докладніше про це див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 311-315.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ СУСПІЛЬНОГО ЛАДУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§1. ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСАД СУСПІЛЬНОГО ЛАДУ

Переважна більшість конституцій, прийнятих у зарубіжних країнах до Другої світової війни, обмежувались регулюванням двох сторін суспільного життя: організації державної влади та основних прав особи. Дещо виходили за ці межі, зокрема, конституції Мексики 1917 р. та Ірландії 1937 р. Але вперше закріпила основи суспільного ладу Конституція Російської Федерації 1918 р. І хоча зміст такого регулювання не відповідав загальнолюдським цінностям, принципам демократії, але сам підхід справив значний вплив на конституції інших держав. У повоєнні роки він був сприйнятий багатьма основними законами західних держав. Мав рацію німецький конституціоналіст К.Штерн, який констатував: “Сучасна конституція не може більше відмовляти у встановлені основних принципів устрою життя суспільства, інакше вона може втратити свої функції стабілізації та порядку”¹.

Ці принципи у кожній країні знаходять свою деталізацію у величезному масиві норм законодавства про власність, працю, підприємництво, різні аспекти соціальної діяльності держави, багатоманітні об’єднання громадян, численні засоби масової інформації тощо. Оскільки неможливо дати навіть коротку характеристику законодавству різних країн світу з цього питання, нижче будуть розглянуті лише основні принципи суспільного життя, які набули нормативного відображення у конституціях.

У літературі з конституційного права існують різні думки стосовно того, що вважати об’єктом такого регулюван-

¹) Цит. за: Сравнительное конституционное право .- М., 1996. – С. 320.

ня? На думку одних учених, таким об'єктом має бути громадянське суспільство, інші науковці наполягають на розгляді засад конституційного ладу (до якого відносять і основи суспільного та державного ладу), треті - обмежуються аналізом конституційних принципів економічної, соціальної, політичної систем і державного життя суспільства. На нашу думку, найбільш продуктивний є той підхід, коли розглядаються конституційні засади різних сторін суспільного життя.

Зрозуміло, що конституційна регламентація засад суспільного ладу, його підвалин у різних країнах неоднакова за формою і обсягом. У переважній більшості зарубіжних конституцій, як правило, проголошуються тільки принципи державної політики у відповідних сферах життя суспільства, які зобов'язують державу (в особі її органів, установ і посадових осіб) діяти у цих сферах певним чином. Але у ряді випадків більшість норм, які стосуються підвалин суспільства, згрупована в одному розділі. Такими, наприклад, є частини II "Економічна організація суспільства" і III "Організація політичної влади" Конституції Португалії 1976 р., частина сьома Конституції Іспанії, що має назву "Про економіку і господарство", розділ перший Конституції Російської Федерації під назвою "Основи конституційного ладу" та ін. Часто-густо такі норми розсереджені у декількох розділах. У Конституції Італії це глави "Етико-соціальні відносини", "Економічні відносини", "Політичні відносини", в Конституції СРВ 1992 р. – це глави "Соціалістична Республіка В'єтнам – політична система", "Економічна система", "Культура, освіта, наука техніка, нарешті, в Конституції Перу 1993 р. – розділи "Економічний режим", "Про особу та суспільство", "Про власність", "Аграрний режим, громади і село" та ін.

Аналіз конституційних текстів дозволяє зробити висновок про те, що, по-перше, окреслилась загальна тенденція розширення конституційного регулювання питань суспільного ладу. Певною новизною стало те, що на рівень конституційного регулювання піднесли найважливіші елементи того, що раніше містилося у звичайному законі (наприклад, основи правового режиму різних форм власності в Конституції Болгарії 1991 року, взаємовідносин батьків і дітей (ст. 38 Конституції Російської Федерації 1993 року та інші). В тексти конституцій вносяться

норми про відносини, які раніше взагалі були за межами правового регулювання (екологія і природокористування, питання науки і художньої творчості, права політичної опозиції, проблеми ідеології тощо); по-друге, що хоча в науці конституційного права не вироблено загальних, принципових критеріїв для згрупування цих найважливіших норм, у будь-якому разі багато аспектів конституційного регулювання підвалин суспільного ладу є загальними або збігаючими.

За своїм змістом **суспільний лад** будь-якої країни є *системою політичних, економічних, соціальних, духовних та інших відносин життєдіяльності суспільства, які передбачені й гарантовані конституцією та іншими законами*. Його структура складається з чотирьох основних субсистем, які самі являють собою системи суспільних відносин у відповідних сферах життя суспільства. Такими субсистемами є: а) економічні відносини; б) соціальні відносини (у вузькому розумінні цього слова); в) духовно-культурні відносини; г) політичні відносини¹⁾.

У згадуваній системі немає такої важливої субсистеми, як засади правового статусу індивіда, без чого характеристика підвалин суспільства не тільки неповна, але й нелогічна, оскільки особа присутня в усіх перелічених вище відносинах. Ми ж підтримуємо точку зору тих учених, які вважають, що згадування про засади правового статусу людини і громадянина повинно увійти у вказане вище поняття, оскільки права особи є суттєвим і невід'ємним елементом для оцінки того чи іншого соціального ладу²⁾. Нагадаємо у цьому зв'язку, що традиційно проблеми правового статусу особи розглядаються в конституційному праві окремо, що й було зроблено нами у попередньому розділі.

З методологічної точки зору потрібно зробити тут таке застереження. Скільки не було би докладним конституційно-правове регулювання відносин, які складають суспільний лад, воно не може бути об'єктивно у конституційному праві вичерпанним. Тому конституційно-правовим інститутом є не сус-

¹⁾ Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. – М., 1996. – С.170.

²⁾ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С.323.

пільний лад у цілому, а тільки засади суспільного ладу, тобто предмет відповідних конституційно-правових норм складають тільки лише основоположні економічні, соціальні, духовно-культурні та політичні суспільні відносини.

Правове закріплення в конституції та інших законах тільки підвалин (а не всіх сторін) суспільства передбачає, що для цього використовуються в основному не докладні правила, а норми, які відрізняються високим ступенем концентрованості: норми – принципи, норми – цілі, норми – дефініції, установчі норми¹⁾. Звичайно, такі норми не містять санкцій (санкції, що випливають із конституційно-правових норм, як правило, знаходяться в інших галузях права). І хоча сучасні конституції є безпосередньо діючим правом, деякі норми-принципи не підлягають примусовому виконанню судами за позовами громадян. У цьому їх принципова відмінність від схожих за змістом норм, які проголошують права і свободи.

Оскільки у даному розділі мова йде тільки про засади різних сторін суспільного ладу, то питання, викладені нижче, розглядаються на основі особливого “укрупнювального” – інституційного підходу, який виключає аналіз окремо взятих норм.

§2. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ЕКОНОМІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Конституційна регламентація у сфері економічної організації суспільного життя в різних країнах неоднакова за формою і обсягом. У літературі це пов’язують у першу чергу з тим, яку модель економіки використовується в країні: ринкову чи державну (одержавлену). В деяких випадках це знаходить відбиток у текстах конституцій. Так, у ст.ст. 17, 19 Конституції Болгарії до елементів ринкової економіки відносять: свобода і рівноправність форм власності (приватна і суспільна), вільна господарська ініціатива (однакові правні умови), заборона монополізму, нелояльної конкуренції та захист споживача, створення умов для кооперативних та інших форм об’єднання громадян і юридичних осіб для досягнення госпо-

¹⁾ Див.: Тихомиров Ю.А. Конституционное право: уроки прошлого и взгляд в будущее // Правоведение. – 1992 - №6 – С.6

дарських і соціальних результатів. Загальновизнані елементи ринкової економіки зафіксовані і в п. 1 ст. 126 Конституції Молдови. При цьому у новітніх конституціях фіксуються положення не просто про ринкову економіку (в старих конституціях цього словосполучення взагалі не було, вони уникали регулювання таких питань), а про, *“соціальну ринкову економіку”* (ст. 58 Конституції Перу 1993 р.), *“соціальне ринкове господарство, яке спирається на свободу господарської діяльності, приватну власність, а також на діалозі та співробітництві соціальних партнерів”* (ст. 20 Конституції Польщі 1997 р.). ці компоненти, як сказано в цій статті, *“утворюють основу економічного устрою Республіки Польща”*.

Інші формулювання вживаються в конституціях країн тоталітарного соціалізму (наприклад, КНДР, Куба), де застосовується модель одержавленої економіки. Конституція КНДР 1972 р. встановлює державне керівництво економікою. В економіці цієї країни є тільки один уклад господарювання – соціалістичний. Цьому укладові господарства відповідають дві форми власності – державна і кооперативна, яким належать засоби виробництва. Виключною власністю держави, як встановлено в конституційних нормах, є природні багатства країни, найважливіші заводи і підприємства, порти, банки, транспорт і засоби зв’язку (ст. 19). Державна власність відіграє провідну роль у розвитку економіки КНДР. Поряд із державною значну роль відводиться кооперативній власності. *“Держава, - вказується в конституції, - охороняє кооперативну власність законом”* (ст. 20). Згідно з Конституцією КНДР, народне господарство розвивається на основі його систематичного планування (ст. 31).

У наші дні між цими двома моделями в деяких країнах немає нездоланного *“китайського муру”*. В розвинутих країнах не існує нестримної ринкової анархії, їм притаманна регульована у певній мірі державою ринкова економіка. В конституціях містяться положення про можливість аграрної реформи та націоналізації суспільно важливих галузей економіки (частково націоналізація мала місце у Великобританії, Франції, Італії, Австрії; у багатьох країнах Європи, Азії, Латинської Америки проводилися аграрні реформи – вилучення землі у крупних землевласників, обмеження розмірів землі

певним максимумом, передавання залишків, звичайно, за плату, селянам та іншим категоріям громадян). А в деяких державах в конституціях включені положення про планування (програмування) економіки, про роль трудящих і профспілок в управлінні економікою: про соціальну справедливість у розподілі суспільного продукту тощо (найбільш докладно ці питання регламентуються в основних законах Бразилії, Іспанії, Португалії, Перу та ін.). З іншого боку, ринкова модель прийнята не тільки в постсоціалістичних державах, її елементи в тій чи іншій мірі запроваджуються в таких країнах, як КНР, В'єтнам та Лаос. Яскравим прикладом можуть служити зміни в Китаї, які знайшли своє конституційне відображення. “Держава, - говорить у ст. 15 Конституції КНР, - на основі соціалістичної власності веде планове господарство. За допомогою всебічно збалансованих економічних планів і *допоміжної ролі ринкового регулювання* (курсив наш – А.Г.) держава гарантує пропорційний, гармонічний розвиток народного господарства”. На початку 80-х рр. у Китаї відбувався стихійний процес розвитку приватних підприємств. XIII з’їзд КПК у жовтні 1987 р. легалізував діяльність приватних підприємств. У 1995 р. у Китаї діяло 655 тис. таких підприємств, на яких було зайнято 9,6 млн. людей.¹

Конституції окремих держав світу містять положення, в яких подається перелік принципів економічної організації суспільства. У ст. 170 Конституції Бразилії фіксуються такі принципи: національний суверенітет, приватна власність, соціальна функція власності, вільна конкуренція, захист споживача, захист навколишнього середовища, скорочення регіональної та соціальної нерівності, прагнення до повної зайнятості, сприяння бразильським підприємствам національного капіталу. Конституція вважає дотримання цих принципів необхідним для забезпечення усім гідна існування відповідно до вимог соціальної справедливості. Дещо інакше формулюються основоположні принципи економічної організації суспільства в Конституції Португалії, а саме: підпорядкування економічної влади демократичній політичній владі; співіснування дер-

¹ Див.: Златопольський Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 75.

жавного сектора, приватного сектора, заснованих на відповідних формах власності на засоби виробництва; усупільнення основних засобів виробництва, земель і природних ресурсів згідно із суспільними інтересами; демократичне планування економіки; захист кооперативної та суспільної власності на засоби виробництва; демократична участь трудящих (ст. 80).

До конституційних положень, пов'язаних із регламентацією підвалин економічної організації суспільства, належать проголошені в більшості конституцій новітнього часу принципи державної політики у цій сфері. Так, розділ сьомий Конституції Іспанії присвячує цьому питанню декілька статей. Ч. 1 ст. 128 зазначає “усі види багатства країни в своїх різних формах, незалежно від власника, служать загальним інтересам”. Разом з тим у ч. 2 визнається право державної ініціативи в економічній діяльності. Закон може резервувати за державним сектором найважливіші ресурси або послуги, особливо у випадках монополії, а також дозволяти участь в управлінні підприємствами, коли це вимагають загальні інтереси. Ст. 130 зобов'язує органи державної влади турбуватися про модернізацію та розвиток усіх галузей економіки, зокрема землеробства, тваринництва, рибальства та різних ремесел, у цілях вирівнювання рівня життя всіх іспанців. З цією ж метою повинна приділятися особлива турбота про гірські райони.

Загальною рисою новітніх основних законів, прийнятих у 90-і рр. XX ст., є більш широкий обсяг регламентації економічної основи суспільства. Практично в усіх конституціях визначене коло головних об'єктів державної власності та зафіксовані основи режиму їх використання, а також задекларовані принципи державного регулювання економічної діяльності. У багатьох конституціях регламентації засад економічної організації суспільства присвячено спеціальні розділи. В конституціях Італії, наприклад, це розділ “Економічні відносини”; Португалії – “Економічні права та обов'язки”; Македонії – “Основи економічних відносин”; Узбекистану – “Економічні основи суспільства” тощо. Із основних законів соціалістичних країн на увагу заслуговує Конституція В'єтнаму 1992 р., в якій є спеціальний розділ під назвою “Економічна система”.

Звернемося до аналізу найважливіших конституційно-

правових інститутів, які відносяться до економічної системи будь-якого суспільства.

Базовим елементом економічної системи суспільства є відносини власності. Ще з часів буржуазно-демократичних революцій суспільством був усвідомлений зв'язок між економікою та свободою особи. Визнання свободи особи передбачає існування певної матеріальної бази, на якій ця свобода базується. Адже можливість вільного розпорядження собою, своїм часом і силами прямо пов'язана з наявністю для цього матеріальних передумов у індивіда і суспільства в цілому. Протягом тривалого часу її конституційна регламентація зводилася до закріплення в основних законах права приватної власності. При цьому це право розглядалося як природне право людини. Французька Декларація прав людини і громадянина 1789 р. у ст. 17 проголошувала: "Власність є правом недоторканим і священним, і ніхто не може бути позбавлений її інакше, ніж у випадку встановленої законом явної суспільної необхідності і за умов справедливого і попереднього відшкодування". Це формулювання знайшло своє відображення у багатьох конституціях, прийнятих у XVIII-XIX ст.ст. Щодо Конституції США, то її особливістю є те, що в ній формально не було закріплено право приватної власності. Тільки V поправка запровадила судовий захист майна і закріпила принцип компенсації у випадку відчуження приватної власності для суспільного користування.

Традиція скромного висвітлення цих питань зберігається до цього часу в деяких діючих конституціях, прийнятих ще у XVIII – XIX ст. ст. (наприклад, Бельгії, Люксембургу, Нідерландів, Норвегії та деяких інших).

Водночас у силу вказаних вище обставин конституція будь-якої країни містить положення про власність. У науковій літературі виділяють такі аспекти регламентації власності в конституціях зарубіжних країн¹.

А. *Закріплення статусу власності без вказівки її форми.* Наприклад, ч. 1 ст. 14 Основного закону ФРН проголошує: "Власність і право успадкування гарантуються". "Право

¹ Див.: Современное конституционное право зарубежных стран. Сборник. Часть 2. – М., 1991. – С. 35 – 38.

власності не повинно порушуватися”, - сказано у ст. 29 Конституції Японії. Майже аналогічні положення можна знайти у ст. 16 Конституції Намібії 1990 р.: “Будь-які особи в межах Намібії мають право набувати власність, позбуватися та володіти будь-яким рухомим та нерухомим майном особисто або спільно з іншими особами, а також заповідати своє майно спадкоємцю”. Нарешті, в Конституції Туркменистану 1992 р. у ст. 9 міститься такий припис: “Власність недоторканна”.

Аналізуючи зміст таких конституційних норм, можна зазначити, що відсутність в основних законах вказівок про форму власності має ту позитивну рису, що передбачає рівні можливості для різних форм власності, можливість вибору оптимальних, як з точки зору індивіда, так і суспільства форм господарювання.

Б. *Можливість відчуження власності у суспільних інтересах.* У переважній більшості сучасних конституцій передбачена можливість відчуження власності у суспільних інтересах. Як правило, це зроблено в досить лаконічній формі: “У передбачених законом випадках приватна власність може бути відчужена у суспільних інтересах за умов винагороди за втрати” – записано у ст. 42 Конституції Італії. П. 5 ст. 17 Конституції Болгарії фіксує таку норму: “Примусове відчуження власності для державних та общинних потреб може проводитися лише на основі закону за умови, що ці потреби не можуть бути задоволені іншим способом, і після попереднього та рівноцінного відшкодування”. Найбільш докладно це питання регламентується в Конституції Греції. В ній установлюється, що відчуження власності може здійснюватися тільки: а) з мотивів належним чином доказаної суспільної користі; б) у випадках, установлених законом; в) із попереднім повним відшкодуванням. Окрім того, в цій конституції визначені порядок обчислення розмірів відшкодування, встановлюється перелік монастирських земель, які не підлягають відчуженню.

Г. *Закріплення різного статусу окремих форм власності.* Існують різні варіанти закріплення в конституціях форм власності та встановлення їх правового режиму. Так, у конституціях Італії, Казахстану розрізняють дві форми власності: суспільну (вона іменується іноді публічною, іноді державною) та приватну. В Конституції Азербайджану 1995 р. говориться про державну, приватну і муніципальну форми власності. В конституціях Єгипту, Португалії сказано про державну, кооперативну і приватну форми

власності. В Конституції Мексики 1917 р. у числі інших згадуються сімейна та община форми власності. А в п. 2 ст. 98 Конституції Намібії проголошується: “В економіці Намібії допускаються такі форми власності: суспільна, приватна, об’єднана суспільно-приватна, кооперативна, спільна, сімейна”. Однак у багатьох конституціях, навіть новітніх, лише йде мова про власність, без диференціації її видів (наприклад, в основних законах Гвінеї 1990 р., Мавританії 1992 р., Мадагаскару 1992 р. та ін.).

Різним є закріплення статусу окремих форм власності в конституціях зарубіжних країн. Так, у ст. 6 Конституції Казахстану 1995 р. державна і приватна власність захищаються однаково, жодна форма власності не володіє перевагами за ст. 29 Конституції Азербайджану 1995 р. Конституція Російської Федерації у п. 2 ст. 8 містить припис про те, що в Росії “визнається і захищається однаково приватна, державна, муніципальна та інші форми власності”. Водночас Конституція Італії у ст. 42, визнаючи, що власність може бути державною або приватною, і що економічні блага належать державі, товариствам або приватним особам, все ж віддає перевагу приватній власності, яка “визнається і гарантується законом”. Конституція Перу 1993 р. встановлює, що покарання подвоюється, якщо чиновник зазіхатиме на державну власність (ст. 41). У В’єтнамі конституційні норми закріплюють вирішальну роль загальнонародної та колективної власності (ст. ст. 15, 19). Разом з тим держава створює усі необхідні умови для розвитку приватнокапіталістичних підприємств (ст. 21), заохочує вкладення у в’єтнамську економіку іноземного капіталу (ст. 25).

Г. Закріплення об’єктів власності у конституціях. У сучасних зарубіжних конституціях нерідко можна зустріти переліки об’єктів різних форм власності, але найчастіше – публічної. В найбільш загальній формі це зроблено у ст. 43 Конституції Італії, яка припускає можливість публічної власності “на певні підприємства або категорії підприємств, які відносяться до основних публічних служб, або до джерел енергії, або монополій, які експлуатують природні ресурси і складають предмет важливих суспільних інтересів”. Основний закон ФРН у ст. 15 також допускає перехід у публічну власність “землі, природних ресурсів і засобів виробництва”. Але чи не найдокладніший перелік об’єктів державної влас-

ності містить Конституція Куби. В ст. 15, наприклад, перелічені такі види об'єктів державної власності: а) землі, які не належать дрібним землевласникам або кооперативам; б) надра, шахти, морські природні і тваринні ресурси у межах зони суверенітету держави; в) ліси, води, шляхи сполучення; г) цукрові заводи, фабрики, основні засоби транспорту і всі підприємства, банки, обладнання та майно, “націоналізоване й експропрійоване у матеріалістів, латифундистів і буржуазії”; д) народні маєтки, фабрики, підприємства і споруди економічного, соціального, культурного і спортивного призначення, побудовані, засновані або придбані державою.

В сучасних конституціях країн із соціально орієнтованою економікою містяться положення про можливість перетворення приватної власності у публічну *шляхом націоналізації та аграрної реформи* (наприклад, Італії, Португалії). У нормах зарубіжних конституцій містяться формулювання, що включають чотири складові умови націоналізації (наприклад, ст. ст. 83, 85, 89 Конституції Португалії): суспільні або державні інтереси, прийняття закону, обов'язкова компенсація та судовий порядок відшкодування вартості майна при спорах. У повній відповідності з цими умовами неодноразово проводилися аграрні реформи (відчуження землі у власників за компенсацію і розподіл її між безземельними або малоземельними селянами, націоналізація окремих об'єктів (банків, великих підприємств) і навіть цілих галузей промисловості, так само як і наступна *приватизація* нерентабельних об'єктів (передавання державної власності у приватні руки) в Австрії, Бельгії, Бразилії, Великобританії, Індії, Італії, Португалії, Франції та інших країнах. У 1994 р. в Австрії, наприклад, 40 відсотків власності знаходилось у руках держави, у ФРН – 33, у США – 22¹.

Конституційне регулювання засад економічної системи сучасного суспільства неодмінно включає *питання управління економікою*. Регулювання цих питань здійснюється неоднаковими способами і в різному обсязі. Насамперед, у конституціях деяких країн установлені принципи *державного контролю і державного регулювання економіки*. Вище вже

¹ Див.: Российская газета. – 1994. – 2 апреля.

йшла мова про можливість закріплення за державою об'єктів суто державної власності, що, звичайно ж, є однією з форм такого контролю. Зокрема, в діючих конституціях (крім соціалістичних країн) такий перелік не великий і в основному торкається природних ресурсів і деяких територій (національних парків, прибережних смуг, планет та ін.). Контроль держави здійснюється в деяких країнах і шляхом установлення монополії держави у певних сферах економіки. Відповідні положення зафіксовані в конституціях Болгарії, Індії, деяких інших країн.

У соціалістичних же країнах положення про державне керівництво економікою є конституційним принципом (наприклад, ст. 30 Конституції КНР). Таке керівництво економікою "згори" має загальний характер: держава жорстко регулює умови виробництва не тільки об'єктів її власності, але і в кооперативному секторі, активно втручається в діяльність приатних підприємств і навіть у виробничу діяльність громадян в їх особистому підсобному господарстві. В останні роки до цього порядку внесені деякі зміни. Ст. 15 Конституції Китаю, зі змінами 1993 р., говорить, що держава здійснює лише макрорегулювання економіки. Певні зміни у цій галузі сталися і у В'єтнамі. Але принцип планування економіки не відкидається.

Щодо конституцій інших держав, то тривалий час тут основне значення надавалося механізмам саморегулювання, свободі підприємницької діяльності, приватній ініціативі, свободі договору. Разом із тим після Другої світової війни у конституціях окремих країн (наприклад, Італії, Іспанії, Бразилії) з'явилися норми про можливість програмування та планування економіки.

Перспективні плани і програми, зазвичай на 5 років, приймалися у Великобританії, Франції, Японії, вони діяли у більшості країн, що розвиваються, та існують сьогодні у багатьох з них. Але планування (програмування) у цих країнах має не директивний (обов'язковий), а індикативний (орієнтирний) характер. Воно побудовано на використанні фінансових важелів і ринкових механізмів. Зокрема, ідея державного (національного) планування отримала відображення в ст. 92 португальської Конституції, та і в інших конституціях.

Невід'ємною складовою частиною конституційного регулювання засад економічної системи є норми про *роль праці* в сус-

пільстві. Такі норми з'явилися спочатку в Конституції СРСР 1936 р., а потім були зафіксовані в основних законах інших держав. Так, Конституція Італії 1947 р. у ст. 1 проголосила країну республікою “побудованою на праці”. Досить важливі положення містить Конституція Японії, яка у ст. 27 зафіксувала, що всі мають право на працю та зобов'язані працювати, і що заробітна платня, робочий час, відпочинок та інші умови праці визначаються законом. У тому чи іншому формулюванні такі норми є в конституціях Бразилії, Греції, Індії, Іспанії, Португалії, Шрі-Ланці.

Водночас до конституцій нерідко вводяться положення про працю як право й обов'язок громадян (ст. 27 конституції Мадагаскару 1992 р.), про участь трудящих у визначенні умов праці (ст. 18 конституції Гвінеї 1990 р.), про заборону експлуатації (Індія, Бангладеш).

У багатьох країнах діють закони про зайнятість населення, про державну допомогу по безробіттю (в жодній країні ця допомога не надається, більше ніж на рік, а її розмір не перевищує середньої зарплати по країні).

Формою регламентації економічних відносин суспільства є закріплення в конституціях майже усіх країн приписів, які стосуються державного бюджету. Такі норми регулюють порядок прийняття державного бюджету, запровадження загальнодержавних і місцевих податків. Як правило, в конституціях закріплюється обов'язок громадян сплачувати податки. До питань фінансової системи відносяться іноді й ті статті конституцій, які стосуються пенсійного забезпечення, державної допомоги по безробіттю та ін. Чи не найдокладніше ці питання регламентуються в основних законах ФРН, Швеції та інших країн.

§ 3. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Важливою складовою частиною функціонування суспільного ладу будь-якої країни є її **соціальна система**. В науковій літературі під цим терміном розуміють *єдність соціальних спільностей, об'єднань (організацій), тобто соціальну структуру суспільства та відносин між ними*: відносин різних соціальних груп, праці та капіталу, міста і села, виробників і споживачів, різ-

ними етнічними групами тощо¹. Ці відносини можуть бути дружніми і конфліктними. Одним із найважливіших завдань держави (і це знаходить своє відображення у конституційному праві) - не дати конфліктам розростися до такої міри, яка призведе до громадянської війни і розпаду суспільства².

У конституційному праві зарубіжних країн можна знайти норми, які стосуються обох частин соціальної структури суспільства і регулюванню відносин між соціальними спільнотами. Звичайно, в різних країнах це робиться в неоднаковому обсязі, а відповідні норми містять іноді не тільки неоднаковий, але й протилежний зміст. Так, Конституція Індії 1937 р. у п. 2 ст. 45 тільки згадує про наявність класів у суспільстві; в Конституції Португалії 1976 р. у ст. 59 йде мова про права трудящих. В основі цих приписів покладені ідеї не боротьби класів, а рівноправності людей. І навпаки, в Конституції Китаю (ст. 1) сказано, що соціальну основу держави складають два класи – робітничий клас і селянство, які знаходяться в союзі один з одним. При цьому керівна роль належить робітничому класу. Норми Конституції В'єтнаму встановлюють, які саме класи і який соціальний прошарок утворюють в'єтнамську державу, яку роль вони відіграють у ній: “Уся державна влада належить народові, основу якого складає союз робітничого класу, селянства та інтелігенції” (ст. 2). З іншого ж боку, і в Китаї, і у В'єтнамі є буржуазія – промислова, фінансова, торговельна – велика, середня, дрібна; але ці особливості не знайшли належного відображення в конституціях цих країн.

Докладніше зупинимося на принципах, які відіграють суттєву роль у конституційному регулюванні соціальних відносин у країнах світу.

Як показує аналіз текстів основних законів, у новітніх конституціях найчастіше закріплюється принцип, який покликаний забезпечити соціальний мир – положення *про соціальну солідарність* у суспільстві, про співробітництво різних прошарків суспільства. Зокрема, ст. 2 Конституції Італії 1947 р. містить припис, в якому Республіка, тобто держава вимагає

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 345.

² Див.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 150.

від окремих осіб і соціальних спільнот “виконання непорушних обов’язків, які впливають із політичної, економічної та соціальної солідарності”. Конституція Македонії 1991 р. серед основоположних цінностей конституційного ладу проголошує гуманізм, соціальну справедливість і солідарність (ст. 8). Положення про соціальну справедливість є в конституціях Бразилії, Греції, Єгипту, Шрі-Ланки. В деяких основних законах зарубіжних країн (наприклад, Бразилії, Намібії, Нігерії, Перу) зафіксовані положення про захист від несправедливої експлуатації. Більше того, нові конституції намагаються законодавчо вплинути на соціальні відносини. Вони визначають метою даного об’єкта конституційного регулювання – досягнення “соціального миру” (ст. 106 Конституції Греції, ст. 10 Конституції Іспанії). Остання вказує і шляхи досягнення соціального миру – “на основі поважання демократичних принципів співіснування” (ст. 27).

Конституційна регламентація не вичерпується тільки нормами про соціальну державу, а обіймає більш широкий об’єкт, а саме: різні соціальні групи, суспільство в цілому. Найбільш принциповими і важливими є положення конституцій про *соціальну підтримку* певних прошарків населення. Зазвичай в сучасних конституціях фігурують такі категорії, як жінки, діти, молодь (наприклад, ст. ст. 49, 50 Конституції Молдови, ст. 42 Конституції Македонії, ст. 65 Конституції Узбекистану). В конституціях держав Латинської Америки та деяких розвинутих і постсоціалістичних країн є норми про підтримку з боку держави громад сільських районів, гірських місцевостей (ст. 57 Конституції Македонії, ст. 20 Конституції Болгарії), а в деяких випадках про особливий захист людей похилого віку, пенсіонерів, інвалідів (п. 7. Ст. 95 Конституції Намібії, ст. 36 Конституції Македонії, ст. 57 Конституції Хорватії, ст. 71, 72 Конституції Португалії).

Сучасне конституційне право розвинутих і постсоціалістичних країн має досить демократичну правову базу, яка дозволяє регламентувати таку важливу групу соціальних відносин, якими є *відносини між працею і капіталом*. В основі її – правові норми, які передбачають соціальне партнерство і співробітництво роботодавців і найманців. У якості прикладу конституційного регулювання цих відносин можна навести

деякі положення Конституції Іспанії. Згідно зі ст. 37, гарантується право на колективні переговори між представниками трудящих і підприємцями з питань організації праці, а також обов'язкову силу угод між ними. В цій же статті Конституція визнає право трудящих і підприємців ухвалювати заходи колективного врегулювання конфлікту (включаючи, мабуть, страйк і локаут – масові звільнення). Право на страйк як гарантію захисту прав трудящих зафіксовано також у ст. 57 Конституції Португалії.

Досить докладно ці питання регламентуються в законодавстві Італії. Конституція цієї країни у ст. 40 закріплює право на страйк, яке регулюється спеціальним законодавством. Крім того, в ст. 46 вона встановлює також право трудящих на участь в управлінні підприємствами у формах і межах, установлених законом. У розвиток конституційних положень 20 травня 1970 р. в Італії прийнятий закон “Статус трудящих”, яким регулюються колективні та особисті права працівників на підприємстві, питання профспілкової діяльності, охорони праці та працевлаштування. Приписи цього закону розповсюджуються на працівників приватних і публічних установ, а у випадках порушення його окремих положень з боку роботодавця передбачає штрафні санкції або арешт строком від 15 днів до 1 року.

Особливим різновидом соціальних зв'язків є *національні відносини*. Як відомо, більшість зарубіжних держав є однонаціональними (Куба, Польща, Франція, ФРН, Японія та ін.). Оскільки переважна більшість мешканців цих країн утворюють одну етнічну спільноту, то їх конституції, цілком зрозуміло, не торкаються цієї сфери суспільних відносин. Натомість у тих зарубіжних державах, які утворилися на багатонаціональній основі (наприклад, Індія, Іспанія, Китай, Російська Федерація, Югославія та ін.), конституції приділяють значну увагу питанням регулювання національних відносин.

В узагальненому вигляді конституційно-правове регулювання міжнаціональних відносин можна зводити до таких форм. Насамперед, конституції проголошують *рівноправність усіх національностей, рас і мов*. Так, у Російській Федерації, де проживають понад ста народностей, на конституційному рівні фіксується принцип рівності громадян. У ст. 19 Конституції РФ говориться, що держава гарантує рівність

прав і свобод людини та громадянина незалежно від раси, національності, мови, походження та інших обставин. Забороняються будь-які форми обмеження прав громадян за ознаками расової, національної, мовної належності. Важливим моментом тут є той, що у ст. 26 Конституція РФ встановила таку норму: “1. Кожен має право визначити і зазначити свою національну належність. Нікого не може бути примушено до визначення і зазначення своєї національної належності”. Аналогічні положення містяться у ст. 154 Конституції СФРЮ, ст. 14 Конституції Іспанії, ст.ст. 15, 30 Конституції Індії, ст. 33 Конституції Словаччини.

Другу форму можна умовно охарактеризувати як *можливість національно – культурної автономії, створення в деяких випадках автономних утворювань на основі етнічних ознак*. Конституція Іспанії, наприклад, у ст. 2 визнає і гарантує право на автономію для національностей і регіонів, які утворюють загальну і неподільну батьківщину всіх іспанців. В Іспанії з 17 регіональних автономних утворювань, з яких чотири (Андалузія, Галісія, Каталонія, Країна Басків) користуються повною автономією, яка гарантує, зокрема інтереси відповідних національних спільнот. Автономні утворення на подібних принципах є в Італії (область Трентіно-Альто Адідже), Фінляндії (Аландські острови), Китаї.

Третя форма – *визнання та гарантування колективних прав національних меншин*. Цим меншинам нерідко надаються переваги і пільги, покликані компенсувати шкоду, завдану їм існуючим раніше дискримінацією та гнобленням або забезпечити виживання відповідної спільноти. Такими є, наприклад, роль гарантій, встановлених для певних каст і племен Конституцією Індії. У Македонії, відповідно до ст. 78 Конституції, з цією метою у складі представницького органу – Зборах Республіки Македонія, утворюють Раду з міжетнічних відносин, до якої ввійдуть Голова Зборів та по два представники, кожен із яких репрезентує македонців, албанців, турків, волохів і румунів, а також по два представники інших національностей, що проживають у цій країні.

Четверта форма – *право на самовизначення народів (націй)*. Воно означає право народу (націй) самостійно визначити форму державного існування: бути йому (їй) у складі іншої держави (федерації чи конфедерації) або існувати у вигляді

окремої держави. Зауважимо у цьому зв'язку, що доля федеративних держав, побудованих на самовизначеності народів, схожа: розпалися СРСР, Югославія, Чехословаччина і Пакистан, серйозні проблеми відчуває Індія, штати якого побудовані за мовним принципом, лихоманить федерацію в Канаді, де за цим принципом утворена франкомовна провінція Квебек, постійно експериментує Бельгія. Відносно благополучна ситуація тільки у Швейцарії. Мабуть, цим пояснюється той факт, що право на самовизначення не стало принципом конституційного права майже ніде.

Чільне місце в конституційному законодавстві будь-якої держави відводиться регламентації *питань шлюбу та сім'ї*. Конституція Японії, наприклад, у ст. 24 встановлює, що шлюб ґрунтується тільки на взаємній згоді обох сторін та існує на основі взаємного співробітництва, побудованого на рівноправності чоловіка і жінки. Усі питання шлюбу та сім'ї повинні регулюватися законом, виходячи з принципу особистої гідності та рівності статей. Аналогічні положення можна зустріти у переважній більшості новітніх конституцій, зокрема, у ст. 40 Конституції Македонії, ст. 48 Конституції Молдови та ін. Зміст указаних конституційних норм означає законодавче визнання свободи шлюбу, формального рівноправ'я подружжя, право на отримання аліментів від розведеного чоловіка тощо.

У деяких конституціях прямо встановлюються права й обов'язки батьків. Так, п.2 ст.6 Основного закону ФРН містить такий припис: “Догляд за дітьми та виховання їх є природним правом батьків і найпершим їхнім обов'язком. Діяльність батьків здійснюється під наглядом держави”. Окремі конституції, зокрема Іспанії, Мексики, Молдови та інших країн особливу увагу приділяють дітям. Характерним є припис, який міститься в Конституції Молдови (ст. 49): “Усі турботи, пов'язані з утриманням, навчанням та вихованням дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківської опіки, покладаються на державу та суспільство. Держава заохочує і підтримує добротність стосовно таких дітей”.

Разом із тим у Конституції Китаю є такі норми: “Держава розповсюджує планування народжуваності, щоб призвести зростання населення у відповідність із планами економічного і соціального розвитку” (ст.25). “Подружжя – чоловік і

жінка – зобов'язані здійснювати планування народжуваності” (ч.2 ст.49). На практиці це означає: одна сім'я – одна дитина. Порушення цього правила тягне за собою штраф у розмірі 3 тис. юанів і певні неприємності у подальшому житті.

Усезростаючу роль у суспільних відносинах відіграє проблематика *збереження навколишнього середовища*. Практично немає жодної конституції, прийнятої за останні два-три десятиріччя, яка би не зачіпала дану проблему. Конституційні положення покладають на державу обов'язок забезпечувати збереження і поліпшення навколишнього середовища, а на фізичних та юридичних осіб – обов'язок дотримати вимоги екології у своїй виробничій та іншій діяльності. За приклад може служити Конституція Іспанії, яка в ст. 45 закріпила обов'язок держави забезпечувати і контролювати нормативний стан навколишнього середовища і обов'язок підприємців дотримуватися екологічних вимог у виробничих процесах. Винні особи зобов'язані відшкодувати завдану шкоду. В конституціях Білорусі, Казахстану, Росії, Естонії та інших держав указані проблеми отримали конституційне вираження у вимогах раціонального природокористування, охорони довкілля, заборони виснажувати землю. Але чи не найдокладніше регламентується ця проблематика в Конституції Швейцарії, в якій питанням охорони навколишнього середовища, збереження природних ресурсів присвячено сім статей. Основний закон закріплює за органами федерації право здійснювати нагляд за безпекою гребель лісів, контролювати використання вод, зберігати їх від забруднення. Держава наділена повноваженнями приймати закони у галузі захисту людини та оточуючої її природного середовища від шкідливих впливів, боротьби із забрудненням повітря.

Проблеми соціальних відносин у суспільстві охоплюють і інші галузі та сфери його життєдіяльності. До їх числа відносяться питання освіти, охорони здоров'я, відпочинку, пенсійного забезпечення та ін. Головний зміст соціального аспекту цих питань полягає у закріпленні ролі держави і суспільства щодо надання соціальних послуг населенню. Як правило, в конституціях містяться тільки загальні положення, а більш докладно ці питання регулюються спеціальними законами. Наприклад, у галузі освіти – це обов'язковість і безоплатність середньої, а в деяких країнах початкової освіти. Про це вже йшла мова вище.

Охорона життя і здоров'я людини розглядається бага-

тьма сучасними конституціями як одне з найважливіших завдань суспільства і держави. Прикладом може служити ст. 41 Конституції Російської Федерації, де фіксується право кожного громадянина на охорону здоров'я та медичну допомогу. При цьому медична допомога в державних і муніципальних закладах охорони здоров'я надається безоплатно за рахунок бюджету, страхових внесків, інших надходжень.

Багато конституцій покладають на державу таке завдання, як соціальний захист малозабезпечених верств суспільства за рахунок держави і органів місцевого самоврядування (наприклад, конституції Франції, Словаччини, Хорватії та ін.). Нарешті, сьогодні тільки в окремих країнах піднесено на конституційний рівень проблему *державного захисту споживачів* (конституції Бразилії, Іспанії та ін.). У багатьох країнах створені спеціальні відомства, які контролюють якість товарів, а в ряді країн цим займаються громадські організації.

§ 4. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ДУХОВНОГО ЖИТТЯ СУСПІЛЬСТВА

Основи суспільного ладу зарубіжних країн як конституційно-правовий інститут неодмінно включають також сферу духовно-культурних (ідеологічних*) відносин. *Духовно-культурні відносини у суспільстві* – це відносини між людьми, їх об'єднаннями, державою і суспільством у цілому з приводу духовно-культурних благ і відповідних матеріалізованих інститутів, установ (загальноосвітніх, наукових, культурних, інформаційних, релігійних, тощо), за допомогою яких реалізуються ці відносини¹. Ми не використовуємо термін “духовно-культурна система”, оскільки якщо духовно-культурні відносини й утворюють систему, то, на наш погляд, тільки сумарно. У даному параграфі мова не йде про всі аспекти різноманітного духовного життя суспільства (культура, мистецтво, наука, релігія і т. ін.), ми розглядаємо тільки те коло відносин, які регу-

*Саме поняття “ідеологія” перенесено у право з філософії досить штучно, його зміст діючим правом не визначається.

¹ Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. – М., 1997. – С. 96.

люються нормами конституційного права. І ще одне зауваження методологічного характеру. Як правило, конституції сучасних демократичних держав майже не регулюють цю сферу, залишаючи її на розсуд самого суспільства, його різних інститутів, оскільки ця сфера стосується насамперед внутрішнього світу особи. Наочним прикладом руйнівної дії правового регулювання у сфері ідеології суспільства є уся історія радянського державного (конституційного) права, коли конституційно-правове закріплення пріоритету соціалістичних суспільних цінностей на практиці призвело до зворотного ефекту.

Водночас держава зацікавлена у створенні умов для оптимального розвитку духовно-культурної (ідеологічної) сфери особи. З цієї метою вона встановлює найважливіші принципи, на базі яких забезпечується доступність отримання духовно-культурних благ якомога більшістю населення країни.

Хоча і досить рідко, але у конституційному законодавстві окремих країн можна знайти норми, які регулюють ставлення держави до різного роду предметів матеріальної культури (пам'ятників, творів мистецтва, книг, ікон тощо). В Конституції Греції 1975 р. (п. 3 ст. 3) можна знайти таку норму: “текст священного Писання зберігається незмінним. Офіційний переклад його будь-якою іншою мовою без дозволу Автокефальної Церкви Греції та Великої Константинопольської Церкви Христової забороняється”. Відповідні норми про деякі святині релігії зафіксовані в конституційному законодавстві Бутану та Непалу.

До числа різних сторін духовного життя суспільства, які регулюються конституціями демократичних держав, можуть бути віднесені *ідеологічний і політичний плюралізм* і відповідне йому проголошення різних прав і свобод людини в галузі духовного життя (свободи висловлювання думок, свободи освіти, свободи наукової, художньої та іншої творчої діяльності, свободи релігії та атеїзму та ін.). Вище при розгляді конституційно-правового статусу людини і громадянина багато із цих положень вже розглядалися. Тому тут мова йде лише про деякі конституційні принципи духовного життя суспільства і про формулювання, що відповідають цим принципам.

У переважній більшості конституцій країн Заходу, а також Сходу і Латинської Америки положень про ідеологічну ба-

гатоманітність немає, хоча і з різних причин. У демократичному суспільстві, зокрема, ідеологічний плюралізм передбачається його природним станом. Немає потреби у спеціальному проголошенні, адже увесь зміст італійської, іспанської, французької, німецької та інших демократичних конституцій, практика суспільного життя засвідчують про реальну ідеологічну багатоманітність у цих державах. Є й інші причини, коли не фіксується цей принцип: наприклад, в умовах тоталітаризму і авторитаризму конституції держав проголошують одну панівну або обов'язкову ідеологію (марксизм – лєнінізм на Кубі, панчасила в Індонезії, мобутізм (від імені президента країни Мобуту) – у минулому в Демократична Республіка Конгої та ін.), а також у деяких країнах Сходу (переважно у мусульманських країнах), де конституції також закріплюють панівну ідеологію.

Положення про *ідеологічний і культурний плюралізм* уведені до конституції лише в останні десятиріччя, і, як слушно підкреслюється в літературі, як реакція на практику тоталітарних режимів. Так, ст. 13 Конституції РФ встановлює, що у Російській Федерації “визначається ідеологічна різноманітність” і що “ніяка ідеологія не може бути встановлена як державна чи обов'язкова”. Ст.12 Конституції Узбекистану промовляє: У Республіці Узбекистан суспільне життя розвивається на основі різноманітності політичних інститутів, ідеологій і думок. Ніяка ідеологія не може встановлюватися як державна”. Аналогічні положення можна знайти в конституціях Словаччини (ст.1), Молдови (ст.5), Чехії (ст.2) та ін.

Зазначимо, що визнання ідеологічної багатоманітності означає право кожної людини, політичної партії та громадської організації вільно розробляти, сповідувати і пропагувати ідеї, теорії, концепції про економічний, соціальний і політичний устрій людського суспільства, пропагувати практичні рекомендації влади і суспільству, публічно захищати свої погляди і переконання.

Ідеологічний і культурний плюралізм виявляється передусім у встановленні норм, пов'язаних зі *свободою висловлювання думок, слова, друку* тощо. Уперше така норма зафіксована у першій поправці до Конституції США, прийнятій ще у 1789 р. Тепер такі положення практично є у всіх конституціях (наприклад, ст.13 австрійської, ст.19 бельгійської, ст.14

грецької, ст.77 датської конституції). В Конституції Російської Федерації (ст. 29) промовляється не тільки про те, що нікого не може бути примушено до висловлювання своїх думок чи переконань, але і до відмови від них. Ст. 45 Конституції Естонії 1992 р. встановлює “свободу розповсюдження інформації, а ст. 6 Конституції Перу 1993 р. фіксує, що засоби масової інформації не можуть бути чиєю–небудь монополією, в тому числі державною.

Звичайно, свобода висловлювання думки (слова, друку тощо) не безумовна. Вона може піддаватися обмеженням, які встановлені тільки законом і які є край необхідними для поважання прав і людської гідності інших осіб, для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я або моралі населення. Так, ст. 29 у частині другій Конституції РФ містить такий припис: “Не допускається пропаганда соціальної, расової, національної, релігійної чи мовної переваги. Подібні норми містять Конституція Болгарії (п.2 ст.39), конституція Молдови (п.1, ст.54), Конституція Словаччини (п.4, ст.26) та інших країн.

Указаних умов повинні дотримувати всі суб'єкти конституційно-правових відносин, включаючи і засоби масової інформації. Як повідомлялося у пресі РФ, у 1998 р. Державна Дума прийняла спеціальну постанову про діяльність телекомпанії НТВ. У ній сказано: “винести письмове попередження телекомпанії НТВ” у зв'язку з показом фільму “Остання спокуса Христа”, що порушує ст. 3 Федерального Закону “Про свободу совісті і релігійний об'єднань” 1997 р.¹ Це стаття, зокрема, забороняє навмисне ображення почуттів громадян у зв'язку з їх ставленням до релігії.

У зарубіжних конституціях новітнього часу містяться чимало норм, які закріплюють конституційно-правові засади *засобів масової інформації (ЗМІ)*. Базовими положеннями конституційно-правового статусу ЗМІ є *свобода масової інформації, заборона цензури, широкі права журналістів і неприпустимість зловживання свободою масової інформації*.

Під свободою масової інформації у конституційному праві розуміють пошук, отримання, виробництво і розповсюдження масової інформації, заснування ЗМІ, володіння, користування і

¹ Российская газета.–1998–27 марта.

розповсюдження, а також технічне забезпечення виробництва і розповсюдження продукції ЗМІ¹. До засобів масової інформації відносяться періодичні друковані видання (газета, журнал, альманах, бюлетень, поточний номер, які виходять у світ не рідше одного разу на рік); радіо-, теле-, відео- і кінохронікальні програми, а також інші форми періодичного розповсюдження масової, тобто призначеної для необмеженого кола осіб, інформації².

Наведемо окремі приклади конституційно-правового регулювання свободи масової інформації в зарубіжних країнах. У Конституції Іспанії цьому питанню присвячена ст. 20, в якій містяться такі норми: по-перше, щодо доступу до засобів масової інформації соціальних і політичних груп, які представляють певні інтереси різних прошарків населення; по-друге, стосовно того, що розповсюдження інформації не може бути обмежене ніякою попередньою цензурою; по-третє, щодо здійснення парламентського контролю від держави або від державних установ; по-четверте, стосовно того, що конфіскація публікацій, записів та інших засобів інформації може бути здійснена тільки за судовою ухвалою.

Ще більш докладні положення містяться в Конституції Португалії, в якій, зокрема, цій проблематиці відводяться статті 37, 38, 39 і 40. Насамперед, у португальському Основному законі перераховуються компоненти, які складають поняття “свобода друку” і виступів у засобах масової інформації. Далі – міститься дуже важливий припис про те, що держава зобов’язана забезпечити незалежність засобів масової інформації, перешкодити їх концентрації в одних руках. Не менш важливою є норма, згідно з якою припускається існування і функціонування державних засобів масової інформації поряд із заснованими колективами або приватними особами. Нарешті, передбачається заснування Вищого керівництва засобів масової інформації як особливого роду громадсько-державного органа.

Цікаві положення є також в Конституції Греції та інших

¹ Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М., 1999. – С.75.

² Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С.558-559.

основних законах демократичних держав.

Складовою частиною ідеологічного плюралізму є *свобода совісті, релігії та атеїзму*. Вже перша поправка до Конституції США 1789 р. містила такий припис: “конгрес не повинен видавати законів, які встановлюють будь-яку релігію або які забороняють її вільне віросповідання”. Положення про свободу релігії сьогодні є у переважній більшості конституцій. У Конституції РФ у ст. 28 говориться про право сповідувати індивідуально або спільно з іншими будь – яку релігію чи не сповідувати ніякої, вільно обирати, мати і поширювати релігійні та інші переконання та діяти відповідно до них. Конституції Литви (ст.34), Туркменістану (ст.11) також установлюють право вільно розповсюджувати релігійні вчення і переконання, пов’язані з релігією.

Часто конституції зарубіжних країн містять припис, що ніяке віросповідання не має державного характеру (ст. 16 Конституції Іспанії). Водночас у ряді демократичних країн існує державна релігія, державна церква. Так, у Великобританії главою держави може бути тільки особа, яка належить до англіканської протестантської церкви, у Швеції – до лютеранської, у Сирії – що сповідує іслам. У Данії державною є лютеранська церква. В конституціях Болгарії (ст.12), Греції (ст.1) пануючою релігією є східноправославне віросповідання. Проголошення певної церкви державною тягне за собою її підтримку із державного бюджету, призначення вищих священників главою держави. Тут акти державної церкви (реєстрація шлюбів, народжень тощо) мають офіційне значення. У школах можуть навчати державній релігії у рамках обов’язкових або факультативних програм. Релігійні символи використовуються під час інавгурації глави держави, відкриття сесій парламенту (молитва), при свідченні у судовому засіданні.

Водночас буває й таке, коли все життя суспільства сковане релігійними догмами. У державах із залишками напівфеодальних пережитків (Іран, Саудівська Аравія, Катар, ОАЄ, Оман та ін.) вимагається дотримання “священних книг”, і релігійне вільнодумство не тільки не допускається, але й може жорстоко каратися. Так, в Ірані засудили до страти британського автора книги “Сатанинські вірші” С.Рушді за образу пророка Мухаммеда і Корану. В деяких арабських країнах діє навіть спеціальна поліція моралі, яка слідкує за до-

триманням обрядів і б'є батогами тих “неправовірних” мусульман, які під час молитви займаються іншими справами.

§5. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН

У найбільш узагальненому вигляді **політичні відносини** можна визначити як *відносини, які виникають у суспільстві в ході здійснення влади народом*¹. Політичні відносини є частково конституційно – правовими відносинами, частково – неправовими суспільними відносинами. Наприклад, призначення виборів до парламенту, участь у них політичних партій та рухів, висування ними своїх кандидатів, основні правила проведення передвиборної агітації – усе це політичні відносини, які знайшли своє закріплення у законодавстві (конституції, законах про вибори). Водночас те, як партії та рухи будуть блокуватися один з одним для проведення передвиборної компанії, кому віддадуть перевагу при висуванні, які конкретні методи пропаганди оберуть – це також політичні відносини, але вже неправові, тобто такі, що не регулюються правом.

Важливе значення для розуміння цієї проблематики має з'ясування змісту таких понять, якими є *влада, політична влада, публічна влада*. В конституційно-правовій літературі під терміном *влада* звичайно розуміють можливість керувати (правити, управляти), командувати, розпоряджатися людьми, матеріальними об'єктами, територіями за допомогою авторитету, слова, акту, дії, в тому числі примусу. *Політична же влада* – це повноваження та діяльність щодо управління суспільством і державою². В її здійсненні беруть участь держава, місцеве самоврядування, політичні партії та рухи, громадські об'єднання, засоби масової інформації та інші інститути *публічної влади* (нерідко під цим терміном розуміють політичну владу, виходячи з того, що вона здійснюється у суспільстві та адресована

¹ Див.: Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С. 426.

² Див.: Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С. 94, 425.

широким масам населення). Юридичний статус цих інститутів і правові норми відносин між ними в тій чи іншій мірі входять до предмета конституційного права. Нижче це буде показано.

Зі сказаного можна зробити висновок: хоча політична влада у більшій мірі пов'язана із державою і державним регулюванням, усе ж вона не є обов'язково тільки державною. Так, у тоталітарних суспільствах уся державна влада здійснюється за участю партійного апарату і представляє собою єдину партійно-державну владу. В демократичних же суспільствах політична влада не зводиться до однієї тільки державної влади, а навпаки, поряд з нею мають місце й інші багатоманітні вияви політичної влади (наприклад, існуючі в політичних партіях і рухах).

Звичайно, державна влада посідає чільне місце посеред інших виявів влади, що зумовлюється специфікою державної влади, механізмом її здійснення, а також відносинами, які виникають на цьому ґрунті. Зокрема, її особливостями є: *всеохоплюючий характер* (вона об'єднує усіх членів суспільства в єдине цілісне і здійснюється безпосередньо), *суверенність* (виражається в її верховенстві, самостійності та незалежності) та *єдність* (відбивається в концентрації державної влади в одному суб'єкті - народі).

Конституції зарубіжних країн у тому чи іншому обсязі регулюють різні аспекти політичних відносин. Досить сказати, що політичним відносинам присвячена домінуюча частина тексту основних законів. В основному норми такого характеру обмежуються часто питаннями державної влади, структурою держави, взаємовідносинами її органів. Набагато рідкіше в конституціях можна зустріти норми про політичні партії та громадські організації, ЗМІ тощо. Якщо ж узагальнити наявні норми в основних законах демократичних країн, то можна, мабуть, назвати такі принципи регламентації політичних відносин: *демократія; влада народу; політичний плюралізм; рольова автономія усіх ланок системи; змагальність у політичному процесі* (передусім у впливі на владу) на основі рівноправ'я і рівних можливостей для осіб та їх організованих груп; *самоврядування колективів* (об'єднання громадян і місцеве самоврядування територіальних колективів); *панування права* (правова держава).

У цьому плані на особливу увагу заслуговує конституційна практика Португальської Республіки, в Основному законі якої цим питанням присвячений розділ 1 “Загальні принципи” (зокрема, зафіксовані такі принципи, як належність політичної влади народові; участь громадян у політиці; розподілу влад і взаємозалежності органів державної влади; прямого виборчого права для обрання виборних органів державної та місцевої влади; участь політичних партій у роботі органів влади і права на опозицію; безпосередньої участі громадян у референдумі; змінюваності та відповідальності осіб, які обіймають політичні посади на національному, обласному або місцевому рівні).

Вихідним конституційним принципом регламентації політичних відносин є проголошення *влади народу (народовладдя)*. Переважна більшість конституцій у тих чи інших формулюваннях містять положення про те, що влада (суверенітет) належить народові; що народ є єдиним джерелом державної влади (наприклад, ст. 23 Конституції Бельгії фіксує положення: “Усі влади походять від нації. Вони здійснюються у порядку, передбаченому Конституцією”). Конституційна вимога безумовної влади народу підсилюється тим, що деякі основні закони забороняють окремим особам, організаціям, державним установам привласнити здійснення народного суверенітету (наприклад, ст. 1 Конституції Болгарії, ст. 2 Конституції Молдови та ін.). Під народом звичайно розуміється усе населення країни. Але тезу про те, що влада належить усьому населенню не можна сприйняти з юридичної точки зору. Посеред населення будь-якої країни є іноземці, особи без громадянства, діти, особи, визнані судом недієздатними тощо. Тому в конституційному праві термін “народ” потрібно використовувати насамперед у значенні “корпус виборців”, тобто сукупності осіб, які користуються політичними правами. З іншого боку, необхідно враховувати, що корпус виборців тільки у кінцевому рахунку вирішує принципові питання державної влади (на виборах до парламенту виборці можуть відсторонити від влади одну партію і надати управління країною іншій; у ході референдуму вони можуть відхилити або прийняти конституцію, інший закон принципового характеру тощо). Постійно ж діючі важелі державної влади знаходяться

у руках політичної еліти. Вона може бути демократичною і дотримуватися демократичних правил “політичної гри”, але може бути *олігархією** або сумою різного роду олігархій (верхівка чиновництва, яка приймає державні ухвали, а також крупні бізнесмени, напівкримінальні структури, військова верхівка тощо).

Народ здійснює владу в різних формах: безпосередньо - за допомогою виборів, загальнонаціонального референдуму, народної ініціативи (особливий спосіб внесення законопроектів), через органи державної влади, а на місцевому рівні – шляхом, передбаченим конституцією різних форм місцевого самоврядування.

Конституційна вимога безумовної влади народу зафіксована у багатьох основних законах зарубіжних країн. Так, Конституція Ірландії у ст. 6 містить такі приписи: “1. Усі влади – управління, законодавча, виконавча і судова – згідно з божім велінням походять від народу, який має право призначати правителів держави і вирішувати усі питання державної політики відповідно до вимог загального блага. 2. Ці повноваження щодо управління здійснюються тільки органами держави, встановленими даною Конституцією або за їх дорученням”. У Конституції РФ (ст.3) сказано, що “вищим безпосереднім проявом волі народу є референдум і вільні вибори”. У цій же статті міститься припис про те, що народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Про те, що народ може здійснювати владу через органи державної влади, свідчить, зокрема, формулювання ст. 2 Конституції Чехії 1992 р.: “Народ є джерелом державної влади; він здійснює цю владу через законодавчі, виконавчі та судові органи”.

Звернемо увагу на те, що і конституції, які діють в умовах авторитарних і тоталітарних політичних режимів, також можуть проголосити владу народу. Але в соціалістичних країнах прийнята концепція влади не всього народу, а тільки

* Олігархія (від грец. *oligarchia* – влада небагатьох) – режим, при якому політична влада належить вузькому угрупованню осіб (багатих, військових тощо) // Большой энциклопедический словарь. – Изд. 2-е., - М., 1997. – С. 840.

трудового (наприклад, ст.4 Конституції Куби 1976 р.).

Натомість положення про владу відсутні в деяких конституціях монархічних держав та країн арабського Сходу. Вони встановлюють, що вся влада походить від короля. Зокрема, у ст. 12 Конституції Королівства Данії 1953 р. Говориться: “Король володіє у межах, установлених даною Конституцією, верховною владою з усіх питань Королівства і здійснює таку верховну владу через міністрів”. А в п. 1 ст. 2 Конституції Ірану 1979 р. проголошується: “Ісламська Республіка – система побудована на вірі в одного й єдиного Господа (немає Бога, крім Аллаха), його верховну владу й законодавство, а також необхідність покорі тільки його владі...”.

У багатьох конституціях країн світу, звичайно ж у різних варіантах, проголошується й гарантується *принцип демократії*. Сучасне тлумачення цього принципу виходить далеко за межі його буквального перекладу із латині українською мовою (демократія – влада народу). Як конституційно-правова категорія демократія містить такі елементи: 1) такий лад і такий спосіб життя, коли народ сам управляє (керує) усіма справами: і державними і суспільними; 2) свобода особи, наявність у кожної людини широкого кола прав і свобод, їх гарантій та засобів захисту; 3) побудований на конституції політичний плюралізм; 4) усвідомлена участь громадянина у житті суспільства у формі обговорення законопроектів, участі у виборах, референдумах тощо; 5) демократія - це дисципліна, організованість, відповідальність особи перед суспільством і державою¹.

Конституційне закріплення цього принципу різне як за формою, так і за змістом. Так, в основних законах Індії, Казахстану, Перу, Росії, ФРН, Франції та інших держав є положення про демократичну державу. У ст. 1 Конституції Намібії 1990 р. знаходимо такі приписи: “Цим засновується Республіка Намібія як суверенна, світська, демократична та унітарна держава, яка базується на принципах демократії, верховенства законів і правосуддя для всіх. 2. Вся влада належить народові Намібії і має здійснюватись через демократичні інституції держави”. Про демократію згадується в конституціях за-

¹ Див.: Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – с. 187 – 188.

рубіжних краї найчастіше у зв'язку з тими чи іншими конституційно-правовими інститутами (партіями, виборами тощо).

Демократія як найбільш загальний принцип знаходить своє інституційне в існуванні політичного та ідеологічного плюралізму, в парламентаризмі, місцевому самоврядуванні, а функціональне втілення – у реальному здійсненні влади народом на усіх рівнях, у систематичних і “чесних” виборах, референдумах тощо.

Новелою у конституційно-правовому регулюванні політичних відносин слід вважати закріплення на найвищому юридичному рівні принципу *партиципації* – участі народу у вирішенні питань суспільного і державного життя знизу доверху. Сама ця ідея – не нова. Слова В.І. Леніна про те, що кожна кухарка буде брати участь в управлінні державою, стали хрестоматійним прикладом. Відповідне закріплення отримала ця ідея і в конституціях соціалістичних країнах.

Об'єктивно необхідність участі народу в управлінні суспільними і державними справами зумовлюється тим, що державна влада, яка походить від народу, здійснюється органами держави. А тому важливо і необхідно, щоб у прийнятті та і в здійсненні рішень цих органів брали участь широкі прошарки населення. Відомий американський юрист А. Сейдман цілком слушно зауважила: “Без демократичної партиципації, незалежно від існуючої державної ідеології уряди будуть, мабуть, займатися не злиденністю..., але насамперед відповідати тим, хто має владу та привілеї”. Це стосується, продовжує вона, і США, і Африки, і Східної Європи і Китаю¹.

Найбільш адекватно цей принцип знайшов свій вираз у Конституції Колумбії 1991 р.: республіка була проголошена не тільки демократичною, але й “патриципаторною” державою (ст. 1). У Конституції Росії положення про участь громадян в управлінні справами держави зафіксовано як одне з прав громадян (п. 1 ст. 32). Ст. 54 Конституції Португалії проголошує: “Трудящі мають право створювати комісії для захисту своїх інтересів і для участі в управлінні справами підприємства на демократичних засадах”.

¹ Цит. за: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 352.

Важливе значення для конституційного регулювання політичних відносин має закріплення в основних законах принципу *політичного плюралізму*. Характерний у цьому відношенні припис, який міститься у ст. 8 Конституції Румунії 1991 р.: “Плюралізм є умовою і гарантією конституційної демократії”. Не менш цікаве формулювання Конституції Молдови 1994 р.: “Демократія в Республіці Молдова здійснюється в умовах політичного плюралізму, не сумісного з диктатурою і тоталітаризмом”. У цілому можна зазначити, що цей принцип (іноді він формулюється як політична та ідеологічна багатоманітність) найбільш широко відображений у конституціях постсоціалістичних держав (наприклад, ст. 11 болгарської, ст. 13 російської, ст. 5 казахської конституцій). Щодо традиційних демократичних держав, то він, як правило, не згадується в основних законах, оскільки само собою розуміється. У конституціях тоталітарних державах, навпаки, встановлюється принцип політичного та ідеологічного монізму (як правило, офіційно визнається одна ідеологія, на конституційному рівні проголошується керівна роль однієї партії у суспільстві та державі).

Не менш важливим принципом конституційного регулювання політичних відносин є принцип *організаційної та рольової автономії компонентів політичної системи суспільства, її ланок*. При цьому конституційна доктрина виходить із того, що держава, партії, громадські організації та інші компоненти повинні виконувати свою специфічну роль у суспільстві. Цей принцип знаходить своє втілення у відповідних положеннях, закріплених у конституціях постсоціалістичних держав і країн, що звільнилися. Зокрема, в основних законах містяться норми про недопущення злиття партійних і державних інститутів (ст. 8 Конституції Киргизстану); втручання громадських об'єднань у діяльність держави (ст. 58 Конституції Узбекистану); про заборону партіям проповідування тоталітаризму (ст. 14 Конституції Мадагаскару 1992 р.). Рольова автономія знаходить своє відображення у поділі ролі правлячої партії та держави в умовах демократичного ладу, в концепції та практиці розподілу влад, у різних завданнях державної влади і місцевого самоврядування тощо. Водночас рольова автономія не є абсолютною. Наприклад, у Конституції Казахстану 1995

р. принцип розподілу влад доповнюється вказівкою на їх взаємодію, органи місцевого самоврядування можуть виконувати окремі державні повноваження та ін.

І, навпаки, зовсім інакше регулюються політичні відносини між елементами суспільства в авторитарних і тоталітарних системах: незаперечна влада військових, злиття партійно-державної бюрократичної номенклатури, монопольне становище єдиної партії та незначна роль інших організацій як “приводних ремнів”, відмова від розподілу влад, невизнання місцевого самоврядування означають ліквідацію принципу організаційної та рольової автономії.

Ще один конституційний принцип демократичного суспільства – *змагальність у політичному процесі на базі юридичної рівності та рівних можливостей його учасників*. З об’єктивної точки зору змагальність є логічним продовженням вільної конкуренції в економіці. Принцип змагальності знайшов своє відображення у ст. 6 Конституції Іспанії, яка встановлює, що партії конкурують у процесі формування і вираження волі народу; в ст. 10 Конституції Португалії, яка провіщає, що “партії змагаються у справі формування і вираження народної волі”. Чи не найповніше знайшов своє відображення цей принцип у ст. 5 Конституції Чехії 1992 р., до сказано: “Політична система ґрунтується на вільних і добровільних засадах і вільному конкуруванні політичних партій, що поважають основні демократичні принципи та відмовляються від сили як засобу утвердження своїх інтересів”. Змагальність політичних партій, інших об’єднань, груп тиску має за мету оволодіння з допомогою виборів державною владою або здійснення тиску на неї в інтересах певних соціальних груп чи загальнонародних інтересів. Для забезпечення змагальності конституційне право демократичних країн намагається встановити рівні права і рівні можливості для учасників політичного процесу (наприклад, рівне становище партій, рівні юридичні можливості для кандидатів у ході виборчої кампанії), хоча цілком зрозуміло, більш могутні в економічному, фінансовому, чисельному відношенні об’єднання завжди мають фактичну перевагу.

Кінцевим результатом змагальності має бути досягнення *компромісів і консенсусу* між різними політичними силами на

базі спільних цілей. Зарубіжна, і вітчизняна конституційна практика виробила чимало вдалих організаційно-правових форм співпраці різних політичних сил. Це і “народні фронти”, “громадянські форуми”, “круглі столи” представників державної влади, партій і політичних рухів, які відіграли величезну роль у мирному переході постсоціалістичних країн до повного суспільного ладу. В Росії для пошуку компромісів використовувався Договір про суспільну злагоду 1994 р., а з 1997 р. час від часу проводиться чотирьохсторонні зустрічі Президента, Прем’єр-міністра і двох голів палат парламенту, засідання “круглого столу”. В Україні у 1995 р. був укладений Конституційний договір між Президентом і Парламентом, який значно прискорив процес підготовки і прийняття нової Конституції, яка і прийнята у 1996 р.

Нарешті, з принципом змагальності пов’язана також проблема *більшості та меншості*. Зарубіжна практика свідчить, що вказана проблема пов’язана з функціонуванням політичної системи у цілому, її різних компонентів, зокрема. Вона стосується прийняття принципів рішень на референдумі, органами держави, голосувань у парламенті, внутріпартійних питань. Нами виявлено тільки декілька конституцій, в яких ця проблема знайшла законодавче втілення. Ст. 6 Конституції Чехії встановлює: “Політичні рішення повинні спиратися на волевиявлення більшості, виражене вільним голосуванням. При прийнятті рішень більшість повинна захищати інтереси меншості”. Є й інші форми фіксації розглядуваного аспекту даного принципу. В Конституції Португалії, наприклад, у п. 2 ст. 117 міститься припис: “За меншістю визнається право на демократичну опозицію згідно Конституції”, а у п. 2 ст. 119 зазначається, що рішення колегіальних органів приймаються у присутності більшості встановленого законом кількості їх членів. Згідно з п. 3 цієї статті рішення цих органів також приймаються більшістю голосів. Разом із тим варто констатувати, що більшість сучасних конституцій не регулюють принцип відносин більшості та меншості, у більшості випадків ігнорують висновки наукової думки.

§ 6. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Процес виникнення та становлення політичних партій в юридичній літературі потрібно розглядати у тісному взаємозв'язку з розвитком парламентаризму, тобто з ідеєю представництва у публічному житті. У сукупності інститутів сучасного демократичного суспільства найближчими за своєю роллю та місцем у його житті можна розглядати державу і політичні партії, які ж звичайно, не можна сплутувати. Якщо держава виражає колектив соціуму, то політичні партії - ідеології та інтереси соціальних груп, які співіснують у складі нації. Еволюція політичних партій як суспільного інституту, маючи відправною точкою розуміння партій як представників груп, класів, ідеологій, вона досягає іноді ствердження, що партії уособлюють державу, націю. Сьогодні більше, ніж коли б то не було, політичні партії заслуговують характеристику як “двигуна політичного життя”. А сучасне законодавство, яке передбачає конституційно-політичні структури, йде до регламентації діяльності партій до деталей.

Класичним вважається визначення політичної партії, яке дав один із засновників англійської політичної думки Едмунд Берк: “Партія – це об'єднання людей, що згуртувалися для сприяння загальнонаціональному інтересові своїми спільними зусиллями і то на якійсь певній, спільно погодженій засаді”¹.

У новітній зарубіжній юридичній літературі можна зустріти чимало інших дефініцій поняття “політична партія”. Зокрема, румунський учений – конституціоналіст К. Іонеску, визначаючи це поняття у широкому розумінні, пише: “Політична партія представляє угруповання або постійну асоціацію індивідів, добровільно об'єднаних між собою ідеологічною близькістю та спільними політичними переконаннями, створену на територіальному рівні на базі певних суворих принципів організації та дисципліни, мета якої, зафіксована у програмі або статуті, полягає у проголошенні та здійсненні у ході виборчої та парламентської змагальності з іншими партіями,

¹ Цит. за: Себайн Джордж Г., Торсон Томас Л. Історія політичної думки. – К., 1997. – С. 541.

певної доктрини або політичної концепції щодо розвитку та управління даним суспільством”¹.

Спробу дати синтезоване визначення політичної партії зроблена у 1998 р. відомим російським фахівцем цієї проблематики Ю.А. Юдиним. Він запропонував таке загальне юридичне визначення: “політична партія” – це громадське об’єднання, яке створене для участі у політичному процесі з метою завоювання та здійснення державної влади конституційними засобами, діє на постійній основі і має політичну програму”².

У цілому ця дефініція розкриває основні параметри сутнісної характеристики політичної партії, зручна для засвоєння, запам’ятовування з навчальною метою, але не відтворює юридичну природу цього правового інституту. Остання теза має надзвичайно важливе значення для постсоціалістичних країн, включаючи Україну. Так, у Росії з’явилась велика кількість різних організацій, як наприклад, Спілка боксерів та Асоціація бухгалтерів, які ввели до своїх статутів положення про право участі у політичній діяльності, висувати кандидатів на виборах, а деякі з них, зокрема Спілка працівників житлово-комунального господарства, Партія любителів пива, Асоціація адвокатів Росії мали свої партійні списки на виборах до Державної думи у 1995 р.³.

Для запобігання подібних явищ при визначенні юридичного поняття політичної партії, на думку проф. В.Є.Чиркіна, з якою збігається і позиція автора, необхідно враховувати такі ознаки:

1) партія – це *об’єднання громадян даної держави*, які досягли повноліття (як правило, 18 років) і які користуються політичними і громадянськими правами;

2) партія – це *стійка добровільна організація*, яка об’єднує своїх членів на тривалій або постійній основі. В деяких країнах (наприклад, ФРН) колективне членство у партії заборонено, в інших – є колективні члени (у Лейбористській партії Великобританії профспілкові організації складають $\frac{4}{5}$ її

¹ Ionescu Cristian. Drept constitutional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. – Vol. 1. – București, 1997. – P. 313.

² Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М., 1998. – С. 50.

³ Выборы депутатов Государственной Думы 1995 г. Электоральная статистика. – М., 1996. – С. 76 – 77.

складу, а індивідуальні члени - тільки $\frac{1}{5}$);

3) партія об'єднує своїх членів на базі *ідеологічних факторів*, а не на основі захисту матеріальних чи інших інтересів. У концентрованому вигляді це відбивається у програмах і статутах політичних партій;

4) партія – *некомерційна організація*, її головною метою є не отримання прибутків і не задоволення будь-яких матеріальних чи інших запитів її членів;

5) партія має своєю метою *завоювання державної влади*, участь у формуванні органів держави (парламенту, уряду, виборах глави держави), тиск на державну владу за допомогою конституційних методів і засобів¹.

Після Другої світової війни у багатьох країнах держава перейшла до безпосередньої регламентації діяльності партій як частини свого механізму. Був покладений початок процесу правового оформлення організації та діяльності політичних партій. У юридичній літературі нерідко цей процес називають *інституціоналізацією*. На наш погляд, це не зовсім точно. Мають рацію ті вчені, які *під інституціалізацією політичних партій розуміють процес перетворення політичних партій зі звичайної асоціації громадян у повноцінний конституційно-правовий інститут*. У даному випадку інституціалізація асоціюється не тільки з процесом правового оформлення діяльності політичних партій, але і з його наслідком. Адже перетворення політичної партії із асоціації громадян у конституційно-правовий інститут відбулося тільки після того, як був визначений статус і порядок діяльності політичних партій.

Інституціалізація знаходить свій вираз, по-перше, у конституційному закріпленні статусу політичних партій, а по-друге,- в деталізації цього статусу на звичайному законодавчому рівні. Як засвідчує аналіз законодавства зарубіжних країн, у практиці багатьох з них накопичено значний досвід правового регулювання засад організації та діяльності партій. Ми зупинимось тут тільки на трьох моментах: 1) *місці та ролі політичних партій у суспільстві та державі*, що передбачає

¹ Див.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 178 – 180.

правове вирішення багатьох проблем; 2) *порядку створення, призупинення діяльності та розпуску партій*; 3) *проблемі фінансування політичних партій*.

З методологічної точки зору, дуже важливим здається з'ясування різних підходів щодо місця і ролі політичних партій, які існують у конституційному законодавстві країн світу.

Перший підхід, який характерний для країн англосаксонської системи права, пов'язаний з концепцією партії як *“приватної справи, “клубу” громадян по інтересах*. У конституційному законодавстві США, Канади, деяких інших країн немає положень про партії, немає і спеціальних законів про них (у федеральному законодавстві США, наприклад, використовують терміни *“комітети політичних дій”* або *“політичні комітети”*). В Конституції Індії, де переважають традиції англосаксонського права, про партії згадується у 52 –ій поправці (1985 р.) і то у зв'язку з фіксацією припису про те, що при переході з однієї партії в іншу, член парламенту втрачає мандат. І все ж за останні роки й у цих країнах з'явилися закони, які присвячені окремим сторонам діяльності політичних партій (особливо щодо їх участі у виборчій компанії).

Другий підхід притаманний країнам романо-германської системи права. В Конституціях ФРН 1949 р., Франції 1958 р., Португалії 1976 р., Іспанії 1978 р., у багатьох основних законах постсоціалістичних держав (Конституції Болгарії 1991 р., Румунії 1991 р., Білорусь 1996 р. та ін.) містяться розгорнуті положення про роль і місце політичних партій у житті суспільства. Наприклад, п. 1 ст. 21 Основного закону ФРН містить припис: *“Партії сприяють формуванню волі народу”*. А п. 1 ст. 47 Конституції Португалії вбачає роль партії у *“формуванні народної волі та організації політичної влади”*. Деякі конституції трактують партію ширше – як *“основний елемент політичної діяльності”* (ст. 6 Конституції Іспанії). Конституції цієї групи країн фіксують також і деякі принципи організації та діяльності політичних партій.

Третій підхід існує у деяких тоталітарних державах. Конституції прямо встановлюють *однопартійність*, усі інші партії, крім правлячої, забороняються (зокрема, так було до 1990 р. в Демократичній Республіці Конго).

Четвертий підхід до визначення місця і ролі партій у

житті суспільства застосовується у деяких країнах мусульманського фундаменталізму. У таких країнах заборонені всі політичні партії, як такі, що порушують єдність умми – мусульманської громади (Катар, Кувейт, ОАЄ, Оман, Саудівська Аравія).

П'ятий підхід використовується в умовах авторитарних і тоталітарних режимів і полягає в тому, що законодавчо закріплюється тільки *певна кількість партій або партії певного профілю*, які, як вважають, мають репрезентувати головні течії політичної думки, усі решта партій забороняються. Так, у Бразилії після військового перевороту 1964 р. протягом чверті століття були дозволені тільки дві партії: одна проурядова, інша – опозиційна; дві партії були “дозволені” Конституцією Нігерії 1989 р., у Сенегалі у 80-х рр. кількість партій обмежено цифрою “чотири”, тобто основними напрямками суспільної думки, включаючи і марксистсько-ленінський.

Не менш важливим моментом у правовому регулюванні статусу політичних партій є *закріплення на конституційному рівні демократичних принципів утворення та діяльності усіх партій*. Насамперед, у зарубіжних країнах конституції закріплюють принцип вільного утворення та діяльності партій, як найважливішого критерію демократії (ст. 4 Конституції Франції, ст. 6 Конституції Іспанії, ст. 3 Конституції Угорщини та ін.). Зокрема, у згаданій статті французького Основного закону міститься таке положення: “Політичні партії та угруповання... створюються і здійснюють свою діяльність вільно”. А п. 1 ст. 3 Конституції Угорщини передбачає: “У Республіці Угорщина можуть вільно створюватися і вільно функціонувати політичні партії за умови додержання Конституції та конституційних законів”. Аналогічні положення зафіксовані також у ст. 49 Конституції Італії, ст. 47 Конституції Португалії, ст. 29 Конституції Греції.

Нерідко конституції *формулюють умови, при яких політичні партії можуть користуватися правом на вільну діяльність*. Зокрема, вказують на необхідність поважання “принципу національного суверенітету і демократії” (ст. 4 Конституції Франції). У більшості випадків основні закони забороняють створення і діяльність об'єднань, цілі та дії яких спрямовані на насильницьку зміну основ конституційного ладу, створення збройних формувань, а також організацій фашистського толку (наприклад, ст. 13 Конституції Російської Федерації, ст. 46

Конституції Португалії, § 14 розд. 2 Форми правління Швеції). Їх недотримання дає підстави для визнання партій антиконституційними, що призводить до їх заборони.

Практично в усіх державах діяльність антиконституційної та нелегальної партії переслідується за законом (в Індонезії, Туреччині - заборонені комуністичні партії, у ФРН – деякі екстремістські партії). Сказане дозволяє зробити такий висновок: у демократичних державах і державах, які стали на шлях демократизації, обмеження свободи політичних партій шляхом законодавчої зборони їх окремих видів має своєю головною метою захист демократії. Воно спрямовано переважно проти тих партій, які виступають за її ліквідацію і встановлення тоталітарного режиму у будь-яких його формах.

Конституції і особливо законодавство більшості сучасних держав чільне місце надають регламентації *порядку набуття політичними партіями легального статусу*, а в деяких – і *самому процесу їх утворення*. У спеціальній літературі говориться про існування трьох основних способів набуття політичними партіями легального статусу: явочний, дозволіельний та явочно-реєстраційний, які ж, звичайно розрізняються за ступенем обмеження свободи утворення партій¹.

Явочний спосіб або *порядок* характеризується тим, що політична партія утворюється вільно, без попереднього дозволу державних органів і визнається легальною уже в силу самого факту її утворення. Суть такого порядку утворення політичних партій найкраще сформульований в ухвалі Конституційної ради Франції від 16 липня 1971 р. про свободу асоціацій: “Є конституційний принцип, згідно з яким асоціація існує тільки за волею своїх засновників. Установлення попереднього контролю для визнання деяких із них законними суперечить цьому принципу і тому є неконституційним”². Такий порядок гарантує формально необмежену свободу утворення політичних партій і існує переважно у країнах, які не мають спеціального закону про партії (Великобританія, Бельгія, Греція, Данія, Нідерланди, Норвегія, Франція, Швеція – на європейському континенті, а також Авст-

¹ Див.: Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М., 1998. – С. 72.

² Цит. за: Юдин Ю.А. Вказана праця. – С. 73.

ралія, Індія, Канада, Нова Зеландія, США). Водночас потрібно мати на увазі, що явочний порядок утворення політичних партій застосовується до них тільки як до суб'єктів політичного процесу (участь у виборах). Для отримання же статусу юридичної особи, тобто суб'єкта цивільно-правових відносин, партії повинні, як правило, пройти процедуру реєстрації, передбаченими відповідними нормами цивільного права про об'єднання.

Дозвільний спосіб (порядок) полягає в тому, що для проведення заходів щодо створенні партії (скликання установчого з'їзду, національної конференції, на яких конститується партія) необхідно отримати попередній дозвіл державного органу. Такий порядок притаманний авторитарним і тоталітарним режимом. Але в деяких країнах він запроваджувався як тимчасовий захід, зумовлений винятковими обставинами. Так, він діяв в Австрії після звільнення країни від фашистської окупації в 1945 – 1949 рр., в Єгипті при переході від однопартійної системи до багатопартійної (1976–1978 рр.).

Явочно-реєстраційний спосіб (порядок) характеризується двома рисами: політичні партії утворюються вільно, без будь-якого попереднього дозволу, але набувають легального статусу шляхом реєстрації у компетентному державному органі. Такий порядок діє у більшості сучасних держав, зокрема в Австрії, Італії, Іспанії, Португалії, ФРН, усіх постсоціалістичних державах. Щоб отримати права юридичної особи (брати участь у виборах від свого імені, видавати свої газети, придбати власність тощо), партія повинна бути зареєстрованою (у різних країнах по-різному – в міністерстві юстиції, внутрішніх справ, суді столиці держави). Для реєстрації необхідно подавати до компетентних органів: заяву (зі сплатою державного мита, гербового збору), установчий протокол, програму і статут партії, список обраних керівників із вказівкою професії, адреси тощо.

Законодавство країн, які передбачають явочно-реєстраційний порядок утворення політичних партій, установлює ряд вимог, дотримання яких є необхідною умовою набуття ними легального статусу.

По-перше, це вимоги, які стосуються природи і характеру політичних партій. Так, не підлягають реєстрації партії, створення і діяльність яких згідно з конституцією і законом

заборонені. У країнах, що розвиваються, а також у деяких постсоціалістичних державах (наприклад, Росія) загальним для законодавства є вимога про загальнонаціональний характер політичної партії.

По-друге, це вимоги до чисельності членів політичної партії. Наприклад, у Гвінеї-Бісау і Танзанії для цього вимагається, щоб об'єднання нараховувало не менш 2 тис. осіб., у Португалії петиція про реєстрацію партії повинна бути підписана не менш, ніж 5 тис. осіб старше 18 років; у Словаччині та Чехії така петиція підписується не менш, ніж 1 тис. виборців; а у Мексиці кількість членів політичної партії не може бути менше 65 тис.

По-третє, це вимоги, які стосуються організаційної побудови політичних партій (загальні принципи організації, назву, статут тощо). За приклад може служити Закон про партії ФРН, який, вимагає, щоб назва партії відрізнялась від назв інших політичних партій, які вже існують. Разом із загальною компетенцією партійних органів у цьому законі встановлюється обов'язок партійних організацій земель проводити партійний з'їзд не менше одного разу в два роки, заслуховувати на ньому звіти партійних органів, прийняти по них ухвали, обирати керівництво політичних партій (голову, заступників, членів колегіальних органів). Закон також містить норми – вимоги стосовно програм і статутів партій. Зокрема, статут партії повинен містити назву, емблему організації, вказувати на сферу її діяльності, права й обов'язки членів партії, заходи партійного стягнення і заохочення, склад і повноваження керівних партійних органів, порядок прийняття і скасування партійних рішень, а також способи подолання внутріпартійних розбіжностей і розв'язання спорів.

Звичайно, наявність у політичній партії легального статусу, незалежно від порядку його набуття, ще не означає, що у подальшому її діяльність не може бути обмежена або взагалі припинена. Як зазначає німецький державознавець Ф. Куніг, “право на виникнення аж ніяк не виключає ізольованого від нього права на існування, тобто відсутнє “право на безконтрольний вільний розвиток партій”, або їх “необмежене власне право”¹. Чи не

¹ Государственное право Германии. – Т. 1. – М., 1994. – С. 106.

найбільш суттєвим обмеженням “права на існування” є призупинення і припинення діяльності політичної партії.

Призупинення діяльності політичної партії – це тимчасовий захід, який застосовується до неї в якості санкції за порушення певних правових приписів. Таку санкцію передбачає законодавство багатьох держав (Габону, Грузії, Латвії, Молдови, Іспанії, Росії, Угорщини та ін.). воно регламентує такі питання, як підстави для призупинення діяльності партій, його строки і правові наслідки, порядок прийняття відповідного рішення та його оскарження.

Аналіз зарубіжного законодавства свідчить, що найбільш розповсюдженою підставою для призупинення діяльності політичної партії є порушення конституції, законів і статутних цілей. Наприклад, ст. 42 Федерального закону “Про громадські об’єднання РФ” передбачає, що діяльність громадського об’єднання може бути призупинена у випадку порушення федеральної конституції, федерального законодавства, конституцій і статутів суб’єктів федерації, положень закону про заборонені види об’єднань, а також учинення дій, що суперечать статутним цілям. Зустрічаються й інші конкретні підстави, як наприклад: обов’язок надати фінансові звіти (Камерун); отримання політичною партією засобів із-за кордону (Габон); банкрутство (Мозамбік); серйозні порушення громадського порядку (Бенін).

Як правило, діяльність політичної партії може бути призупинена на строк до шести місяців (наприклад, у Латвії, Молдові, Росії). Більш тривалі строки зустрічаються рідко (у Словаччині, приміром, діяльність партії може бути призупинена на строк до одного року). Звичайно ж, призупинення діяльності політичної партії тягне за собою низку правових наслідків. Насамперед, партії забороняється будь-яка публічна діяльність (проведення зборів, мітингів, демонстрацій, користування засобами масової інформації), обмежується право розпоряджатися власними фінансовими засобами, але головне – позбавляється права брати участь у виборах.

Рішення про призупинення діяльності політичної партії у різних країнах приймаються по-різному. Згідно зі ст. 46 Конституції Португалії діяльність асоціацій може бути призупинена “тільки у випадках, передбачених законом, і на під-

ставі судової ухвали”. Такий же порядок дії у Вірменії, Іспанії, Латвії, Росії, Словаччині та інших країнах. Водночас у деяких країнах (наприклад, Нікарагуа) рішення про призупинення діяльності політичної партії приймає орган реєстрації (наприклад, міністр юстиції, міністр внутрішніх справ, Національна рада політичних партій).

Порядок припинення діяльності політичних партій (за термінологією деяких законів - ліквідація) чітко регламентується у законодавстві більшості сучасних держав. Законодавство встановлює дві процедури: а) примусове припинення діяльності політичних партій за рішенням державних органів; б) добровільне припинення діяльності політичних партій у результаті саморозпуску, поділу або злиття. Характерною рисою законодавства багатьох сучасних держав є чітке визначення правових підстав для розпуску політичних партій. і хоча відповідні положення конституцій і спеціальних законів є досить різними за своїм змістом, можна виділити ряд підстав, які отримали широке визнання. По-перше, підлягають розпуску політичні партії, створення і діяльність яких заборонені конституцією і законом (мова йде про легально утворені політичні партії, діяльність яких у подальшому може набути протиправного характеру). Відповідні положення можна знайти зокрема у законодавстві Анголи, Болгарії, Бразилії, Грузії, Росії та інших держав.

По-друге, невиконання партією покладених на неї обов'язків. Така підстава сформульована в законодавстві Бразилії, Гани, Гвінеї, Нікарагуа, Сенегалу. Так, сенегальський закон встановлює, що політична партія може бути розпущена, якщо порушує обов'язки, передбачені ст. 3 конституції (обов'язки поважати принципи демократії і національного суверенітету).

По-третє, дотримання вимог щодо відповідності організації політичної партії демократичним принципам (наприклад, в Анголі, Албанії, Іспанії, Туреччині, ФРН). У ФРН, Основний закон (§ 1 ст. 21) передбачає, що внутрішня організація партій “повинна відповідати демократичним принципам”.

Поряд з цими у ряді країн передбачаються й інші підстави для розпуску партій (наприклад, в Анголі, Мозамбіку це – банкрутство партії, уругвайський закон 1982 р. передбачав, що підлягає розпуску партія, яка не отримала на парламентських виборах жодного мандата).

Як правило, політична партія може бути розпущена тільки за ухвалою суду, що прямо передбачається основними законами. Так, Конституція Греції (ст. 12) містить такий припис: “Об’єднання можуть бути розпущені за порушення законів або основних положень своїх статутів і не інакше як за судовою ухвалою”; Конституція Азербайджану (ст. 67): “Діяльність об’єднання, яке порушило конституцію і закони, може бути припинена тільки у судовому порядку”. У деяких країнах, що розвиваються, політичні партії розпускаються органами виконавчої влади: главою держави (Буркіна-Фасо), урядом (Сенегал), міністром внутрішніх справ (Камерун), реєстратором (Малайзія, Танзанія). Але й у даному випадку рішення цих органів, як правило, можуть бути оскаржені у судовому порядку.

Щодо регламентації процедури добровільного припинення діяльності політичних партій у результаті саморозпуску, поділу або злиття, то законодавство більшості держав обмежується тільки положеннями про можливість такого припинення їх діяльності. Більш докладно це питання регламентується у ФРН. Закон 1967 р. передбачає, що рішення про саморозпуск або злиття повинно прийматися на з’їзді партії і визнається схваленим тільки після опитування членів партії. Мексиканське законодавство встановлює, наприклад, що при об’єднанні політичні партії повинні укласти угоду, яка потім подається до Федеральної виборчої комісії для реєстрації.

Сучасне законодавство про політичні партії зарубіжних країн передбачає різні правові наслідки політичного характеру, які тягнуть за собою розпуск партії. Це, насамперед, забороняється створення політичних партій або організацій, які б замінили попередню (наприклад, у Нікарагуа, ФРН). По-друге, депутати представницьких органів, які є членами забороненої партії, автоматично втрачають свої мандати. Це положення прямо передбачено ст. 19 Конституції Чилі, ст. 117 Закону про політичні партії Бразилії, § 45 Федерального закону про вибори ФРН.

По-третє, у деяких державах право керівників і членів розпущеної партії на участь у створенні та діяльності інших політичних партій може бути обмежене. Так, ст. 69 Конституції Туреччини встановлює, що засновники і керівники на всіх рівнях розпущеної партії не можуть бути засновниками і керівниками нової політичної партії.

У сучасних умовах глобальної демократизації суспільного життя особливої актуальності набуває проблема правової регламентації *фінансування партій*. Як зауважив французький дослідник К. Лейрі, “при демократії, більш, ніж при будь-якому іншому ладі, гроші є нервом політики”¹. Зумовлено це в основному чином особливою складністю конституційного механізму демократії та його основних інститутів (політичні партії, вибори, референдуми, представницькі установи), чия ефективна діяльність вимагає всезростаючих витрат.

Що ж до проблеми фінансування партій, то необхідність її законодавчого розв’язання, як підкреслюється в літературі, зумовлена ще такими трьома обставинами: *значним ускладненням виборчих технологій* (різке подорожчання передвиборних кампаній викликало підвищення потреб політичних партій у додатковому фінансуванні); *зростання політичної активності бізнесу*, що породжує могутню хвилю “політичних інвестицій”; *масштабною корупцією політичної еліти*, яка підриває авторитет інститутів влади. Отже, питання, пов’язані з фінансуванням діяльності політичних партій, досить гостре, тому від їх розв’язання залежить подальший розвиток і зміцнення демократії у сучасній державі. Зазначимо, що першими цю обставину усвідомили країни “зрілої демократії”. Саме тут із середини 60-х рр. ХХ ст. почала здійснюватися широкомасштабна правова регламентація фінансової діяльності політичних партій (1966 р. – Данія, Швеція; 1967 р. – ФРН; 1969 р. – Фінляндія; 1974 р. – Італія, США; 1975 р. – Австрія; 1976 р. – Португалія; 1984 р. – Греція; 1988 - Франція).

Правові норми, які стосуються цієї проблематики, містяться у багатьох нормативних актах. З-поміж них найважливіше значення мають конституційні норми. Можна сказати, що внесення до основних законів спеціальних положень про фінансування політичних партій є чи не найхарактернішою рисою новітнього конституційного законодавства (конституції Аргентини, Бразилії, Вірменії, Гани, Греції, Перу, Чилі, ФРН та ін.). Насамперед у конституціях закріплюються положення про фінансові джерела політичних партій, про “відкритість”, “прозорість” фінансової ді-

¹ Leyrit C. Les partis politiques et l’argent. – P., 1995. – P. 16.

яльності партій. Наприклад, ст. 21 Основного закону ФРН вимагає, щоб партії “подали публічний звіт про джерела та використання своїх засобів, а також про своє майно”. Ст. 17 Конституції Бразилії фіксує такі положення: “Політичним партіям забороняється отримання засобів із-за кордону. Вони зобов’язані подати фінансові звіти до Виборчого суду. Партії мають право на отримання засобів із партійного фонду і вільний доступ на радіо і телебачення”. Такі і подібні їм конституційні положення слугують основою для докладного регулювання питань фінансової діяльності партій іншими нормативними актами.

Аналіз відповідного законодавства зарубіжних країн показує, що така регламентація здійснюється трьома основними способами:

а) регулюванням розмірів і порядку надання приватних пожертвувань і внесків у партійні каси (у США, наприклад, згідно з Законом 1974 р. внесок приватної особи для підтримки партії не повинен перевищувати 25 тис. дол. на рік, а внески юридичних осіб обмежуються 5 тис. дол. на кожного кандидата);

б) лімітуванням передвиборних витрат (У Франції фіксується “межа” передвиборних витрат для кандидатів у президенти – 120 млн. франків за 6 місяців до 1-го туру і 40 млн. франків у 2-му турі голосування; для кандидатів у ході парламентських виборів – 500 тис. франків);

в) державного фінансування політичних партій (Воно розповсюджується не на всі партії, які беруть участь у виборах, а тільки на тих, які виконали певні умови: висунули кандидатів у необхідній кількості виборчих округів (Італія, Норвегія), або зібрали певний мінімум голосів у масштабі всієї країни (Швеція – не менше 2 %, ФРН – 0,5 %). Партії у ряді випадків отримують субсидії пропорційно кількості зібраних на виборах голосів (наприклад, у ФРН – це 1,3 марки; у Франції – 12 франків; у Чехії – 15 крон). У Франції в 1996 р. дотаціями від держави користувалися 36 партій¹. Надання державної допомоги зобов’язує партії звітуватися перед органами влади про свою фінансову діяльність у цілому.

¹ Le Monde – 1997 – 31 oct. – P. 9.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. СУТНІСТЬ ТА ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ

У конституційно-правовій літературі **державна влада** визначається як *організоване керівництво справами суспільства з боку держави та її органів*¹. На практиці суть державної влади виражається у прийнятті актів (учиненні дій), які мають державно-обов'язкову силу, що забезпечуються авторитетом, організаційними заходами, а у разі необхідності і примусом з боку держави. Державна влада здійснюється або народом безпосередньо, або органами державної влади. Про це піде мова у наступних розділах.

З юридичної точки зору, державна влада характеризується особливими властивостями: суверенністю, верховенством, незалежністю і самостійністю. Насамперед із державною владою тісно пов'язане поняття "суверенітет держави". Характеризуючи цей взаємозв'язок, відомий державознавець М.І.Палиєнко зазначав: "... Суверенітет – не сама державна влада, але лише певна властивість її, в силу якої вона є вищою і незалежною правовою владою ... Якщо ми називаємо таку – то державу суверенною, то ми цим виражаємо, що вона володіє у межах своєї території вищою і незалежною владою. У цих межах суверенна державна влада не має ні рівних собі, ні вищої над собою правової влади..., але сама панує над усім і над усякою іншою правовою владою... Тому суверенітет часто і називають вищою, незалежною територіальною владою"².

¹ Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С. 136.

² Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. – М., 1903. – С. 438.

Насправді державна влада виникає лише в результаті суверенних прав народу і володіє повноваженнями лише у межах, визначених народом відповідно до демократичної процедури. Державна влада може бути названа суверенною тільки умовно, лише остільки, оскільки вона уособлює суверенність держави в усіх випадках, крім прямого народного виявлення. Суверенна влада також пов'язана правовими нормами, вона не може вийти за межі, встановлені у правових нормах. Звичайно, має рацію В.С.Нерсисянц, коли говорить, що державність – це не просто монополія сили і насильства у суспільному житті, а певна форма (система і порядок) організації та застосування цієї сили. Ця форма визначається правом даного державно організованого суспільства¹.

Верховенство як властивість державної влади означає, що народ сам у повному обсязі здійснює належну йому державну владу, безпосередньо, а також через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Вищим безпосереднім виразом влади народу є референдум і вільні вибори. Верховенство також передбачає підпорядкування державній владі усіх громадян та їх об'єднань, посадових осіб і органів державної влади і місцевого самоврядування, що знаходяться на території даної країни. Нарешті, верховенство виявляється і в тому, що державна влада виступає в якості основного розпорядника матеріальних і духовних багатств суспільства, тільки вона може надати своїм велінням загальнообов'язковий характер і забезпечити їх здійснення за допомогою заходів примусу².

Незалежність і самостійність як характерні ознаки державної влади виявляється у тому, що вона є такою і стосовно до тих, хто безпосередньо не виражає і не репрезентує волі народу.

¹ Див.: Нерсисянц В.С. Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. – М., 1990. – С. 31-32.

² Див.: Конституционное право. Учебник / Отв. ред. А.Е.Козлов. – М., 1996. – С. 141.

§ 2. ДЕРЖАВНА ВЛАДА ЯК ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Термін **державна влада** рідко використовується у конституційному праві зарубіжних країн. Зокрема, у ст. 56 Конституції Естонії є такий припис: "Верховну державну владу народ здійснює через громадян, які мають право голосу: 1) шляхом виборів до Державних Зборів; 2) шляхом референдуму (всенародного голосування". Як правило, визначення "державна" відсутнє, мовиться тільки про владу або про суверенітет народу (наприклад, у розділі 1 Конституції Узбекистану використовується словосполучення "державний суверенітет"). У переважній же більшості випадків конституції встановлюють приписи про те, що влада походить від народу (ст. 20 Основного закону ФРН); належить народові (ст. 111 Конституції Португалії; ст. 1 Конституції Бразилії); суверенітет належить народові (ст. 1 Конституції Італії; ст. 2 Конституції Литви; ст. 2 Конституції Македонії). Звичайно, такі і подібні до них короткі формулювання отримують розвиток у багатьох статтях, а іноді й цілих розділів основних законів, у поточному законодавстві про цілі державної політики, про систему органів держави та їх взаємовідносинах, про форми і методи їх діяльності тощо. У своїй сукупності вони й утворюють інститут державної влади, який посідає провідне місце у галузі конституційного права будь-якої держави.

Обсяг конституційного регулювання відносин, пов'язаних із державною владою, у різних країнах різний. Якщо, наприклад, у конституціях соціалістичних країн (КНДР 1972 р., Куби 1976 р., КНР 1982 р. та ін.) міститься соціальна характеристика влади з класових позицій, докладно говориться про цілі держави, завдання державної влади, про основні напрямки політики держави, то у конституціях інших сучасних держав обмежуються формулюваннями про демократичну, соціальну і правову державу (ФРН 1949 р., Іспанії 1978 р., Португалії 1976 р., Росії 1993 р. та ін.).

Структура конституційно-правового інституту державної влади складається з різних принципів і норм, які утворюють його елементи. У літературі до його компонентів відносять; 1) положення про джерело державної влади, її соціальні

носії, суб'єкти (у переважній більшості конституцій країн світу – це "народ", в основних законах соціалістичних держав – "трудящі" або "трудоий народ", певні класи; блок класів і соціальних прошарків – у конституціях країн Азії та Африки); 2) положення про характер державної влади (наприклад, формулювання про демократичну диктатуру народу в Конституції КНР 1982 р.; статтю, яка проголошує владу трудових сил народу в Конституції Єгипту 1971 р. (в редакції 1980 р.); 3) положення про цілі та принципові напрямки діяльності державної влади (наприклад, ст. 95 Конституції Намібії 1990 р. визначає принципи державної політики під гаслом: "Сприяння народному добробуту". Конституція Італії 1947 р. у ст. 3 містить такий припис: "завдання Республіки – усунути перешкоди економічного і соціального порядку, які... заважають повному розвитку людської особи та ефективній участі усіх трудящих у політичній, економічній та соціальній організації країни"); 4) положення про структуру державної влади (наприклад, частина III Конституції Португалії "Організація політичної влади"; ст. 26 Конституції Греції, яка фіксує організацію державної влади на принципі розподілу влад, закріплюючи законодавчі функції за Парламентом і Президентом, виконавчі функції за Президентом і Урядом і судові функції за судами; принцип єдності влади у руках органів типу рад за Конституцією Куби 1976 р.); 5) положення про органи, які здійснюють державну владу (наприклад, різні органи законодавчої, виконавчої, судової влади за Конституцією США 1787 р.; п. 1 ст. 113 Конституції Португалії, який до органів державної влади відносить Президента, Асамблею Республіки, Уряд, суди; або органи державної влади, державного управління, суду, прокуратури та Конституцією КНР 1982 р.); 6) положення про шляхи, форми, методи здійснення державної влади (наприклад, принцип демократичного централізму за Конституцією КНДР 1972 р. і норми про партиципації громадян за Конституцією Колумбії 1991 р.)¹.

Зупинимось на названих елементах більш докладно. Формулювання конституцій про джерело державної влади та її соці-

¹ Див.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. – М., 1997. – С. 123-124.

альні носії у переважній більшості основних законів обмежуються приписами про приналежність влади народові. До них примикають норми-принципи про демократичну, правову і соціальну державу. Ст. 20 Основного закону ФРН, наприклад, містить такі положення: 1) "Федеративна Республіка Німеччини є демократичною і соціально федеративною державою. 2. Уся державна влада походить від народу...". В Конституції Литви знаходимо такі норми: "Ст. 1. Литовська держава є незалежною демократичною республікою. Ст. 2. Литовська держава створюється народом. Суверенітет належить народові". А Конституція Російської Федерації у ст. 1 визначає Росію демократичною федеративною правовою державою з республіканською формою правління, а у ст. 3 містить норму про те, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Російській Федерації є її багатонаціональний народ.

Дещо інакше формулюються ці положення в конституціях соціалістичних країн, де прийнята концепція влади трудящих. Так, у ст. 7 Конституції КНР 1972 р. проголошується, що державна влада належить робітничому класу, селянам, інтелігенції і солдатам. У Конституції Соціалістичної Республіки В'єтнам фіксується положення про те, що державна влада належить народові, що СРВ є державою народу і для народу, і водночас мовиться, що основою народу є союз робітничого класу, селянства та інтелігенції (ст. 2).

Існує і третій підхід, який є характерний для конституцій країн із необмеженою владою монарха (Бахрейн, Катар, Саудівська Аравія та ін.). У них проголошується, що влада походить від монарха, іноді промовляється, що суверенітет належить Аллаху, а народ є тільки виконавцем його волі. Для прикладу наведемо формулювання, яке міститься в Конституції Ісламської Республіки Іран 1979 (ст. 2): "Ісламська Республіка – система, побудована на вірі в одного і єдиного Господа (немає Бога, крім Аллаха, його верховну владу й законодавство, а також *"необхідності покори тільки його владі"* (курсив наш – А.Г.).

Звичайно, зустрічаються і формулювання, що відрізняються від окреслених підходів. Так, § 12 Конституції Данії говорить: "Король володіє у межах, установлених даною Конституцією, верховною владою з усіх питань Королівства і

здійснює таку верховну владу через міністрів". Але такі положення є швидше винятком.

Важливо підкреслити, що наведені вище формулювання конституцій про джерело та соціальні суб'єкти влади мають принципове значення для конституційної доктрини і практики. У разі визнання джерелом і суб'єктом влади народу, в теорії і практиці конституційного будівництва виходять із того, що формування органів, які виражають його волю, повинно будуватися на принципах загального виборчого права (будь-які обмеження тих чи інших соціальних груп у виборчих правах неприпустимі). І навпаки, якщо влада належить певному класу або союзу трудящих, то такі обмеження і в теорії, і на практиці неминучі. Загальновідомо, що обмеження виборчих прав за соціальною ознакою практикувалися у недалекому минулому в соціалістичних країнах, існують вони і в сучасному Китаї. Так, робітничий клас цієї країни має і сьогодні перевагу, зокрема у представницьких органах: у парламенті це представництво у пропорції складає 8:1; у провінційних зборах народних представників (радах) – 5:1.

Нарешті, коли за конституціями влада походить від монарха, то представницькі органи, якщо вони і утворені, мають тільки дорадче значення. У країнах фундаменталістської мусульманської доктрини заперечуються обрані народом органи, широко використовуються структури типу ради (ашшура). Наприклад, у Вищій консультативній раді Бахрейну (Раді шури) нараховуються 40 осіб, у тому числі у жінки. Усі члени Ради призначені еміром шейхом цієї країни Хамадою бен Іса Аль Халіфа¹.

Конституційні положення про джерела і соціальні суб'єкти державної влади безпосередньо пов'язані з іншим елементом цього інституту – із нормами про її характер. Як правило, у конституційному праві зарубіжних країн немає оцінок класового характеру влади, положення про привілейовані класи розглядаються як антиконституційні, а пропаганда ідей верховенства будь-якого класу, його владування (наприклад, концепція диктатури пролетаріату) іноді навіть заборонена законодавством. У переважній більшості випадків кон-

¹ Известия. – 2000. – 30 сентября.

ституції обмежуються нормами про владу народу (наприклад, ст. 111 Конституції Португалії фіксує таку норму: "Політична влада належить народові і здійснюється згідно з Конституцією"; ч. 3 ст. 1 Конституції Болгарії містить такий припис: "ні яка частина народу, політична партія чи інша організація, державна установа або окрема особа не може привласнити здійснення народного суверенітету).

Але насправді реальна ситуація у державі нерідко розходиться з конституційними нормами про владу народу. У розвинутих країнах реальні важелі владування знаходяться у руках політичної еліти, а опорою державної влади звичайно є "середній клас", якому імponує стабільність і порядок. У країнах, що розвиваються, панує блок крупної буржуазії і поміщиків (наприклад, у Пакистані), а в деяких країнах Перської затоки – блок фінансової буржуазії з напівфеодальною верхівкою (Саудівська Аравія). Щодо окремих постсоціалістичних держав, то в них реальні важелі державної влади знаходяться в руках блоку крупних чиновників і "нової буржуазії", що зрослася з мафіозними структурами. У цьому зв'язку цікавою є оцінка, яку дав колишній член Уряду Російської Федерації Б.Немцов ладові у Росії, визначивши його як "адміністративно-олігархічний капіталізм"¹.

Інший підхід до питання про носіїв державної влади, як уже зазначалось вище, існує у конституційному праві соціалістичних країн. Це знаходить свій вираз у формулюваннях про владу певного класу або блоку класів і соціальних прошарків (наприклад, у конституціях КНДР, КНР). Насправді владні важелі у цих країнах зосереджені у руках правлячої комуністичної партії, а нерідко ними володіє президент – генеральний секретар.

Норми – принципи про цілі та напрямки діяльності державної влади можна знайти практично в усіх конституціях країн світу. В конституціях минулих часів вони зводилися до коротких формулювань на зразок турботи про благо народу (наприклад, у преамбулі до Конституції США 1787 р. йде мова про сприяння загальному добробуту; у ст. 2 Конституції Швейцарії 1874 р. говориться: "Союз має метою забезпечення

¹ Аргументы и факты. – 1998. – № 2. – С. 3.

зовнішньої незалежності вітчизни, підтримання миру і порядку всередині країни, захист свободи і прав членів Союзу і підвищення їх загального добробуту"). Натомість у сучасних конституціях держав розвиненої демократії зафіксовані досить розгорнуті формулювання (наприклад, в Конституції Ірландії 1937 р. цьому питанню присвячена ст. 45, яка містить 12 норм; у Конституції Іспанії 1978 р. – розділ третій "Про основоположні принципи соціально-економічної політики").

У конституціях країн, що розвиваються, у конституційних положеннях проголошуються норми-принципи про цілі створення справедливого суспільства і підвищення добробуту народу (Бразилія), прискорення економічного розвитку (Бангладеш), ліквідацію експлуатації людини людиною (Алжир).

Щодо конституцій соціалістичних країн, то в них, як правило, міститься чималий перелік заходів, які повинні здійснити державна влада, є спеціальні розділи, присвячені директивним принципам політики держави.

Конституційні положення про структуру влади за питомою вагою є найбільш багаточисленні в основному законі будь-якої держави: вони, як правило, об'єднані у декілька розділів. Їх зміст залежить від концептуального підходу до типу політичної системи у даній країні.

В умовах плюралістичної системи, де прийнята концепція розподілу влад, державні органи будуються залежно від їх характеристики як законодавчі, виконавчі та судові; на місцях також можуть бути державні органи, які репрезентують владу центру, державну владу. І навпаки, в умовах тоталітарної системи, де прийнятим є принцип єдності влади, органами державної влади вважаються тільки представницькі органи типу Рад. Інші органи, як, наприклад, уряд, суди, характеризуються як органи управління, правосуддя та ін.

Невід'ємним складовим елементом інституту державної влади – норми, які характеризують методи її діяльності. Текстуальний аналіз конституційних норм зарубіжних країн дозволяє зробити висновок про те, що державна влада широко застосовує у своїй діяльності методи стимулювання або заохочення (наприклад, у ст. 45 Конституції Італії йдеться про підтримку розвитку кооперації), дозволи (норми про можливість проведення мирних зібрань у конституціях постсоціалі-

стичних держав) вимог (норми у конституціях деяких країн про обов'язкову реєстрацію політичних партій), заборони (норми, які забороняють попередню цензуру та ін.).

§ 3. ПРИНЦИП РОЗПОДІЛУ ВЛАД У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Конституційно-правове регулювання механізму організації та діяльності державної влади у демократичних і тих, що обрали цей шлях розвитку, державах будується на ряді принципів, з-поміж яких виділяється принцип розвитку влад.

Зазначимо, що окремі міркування та ідеї про організацію та різні сторони діяльності держави можна знайти ще у пам'ятках Стародавнього Єгипту і Вавилону, Біблії, у творах мислителів Стародавньої Греції (у першу чергу Аристотеля), у висловлюваннях стародавніх римських юристів, а в середні віки – у працях М.Падуанського і Н.Макіавеллі, а також вітчизняного мислителя С.Оріховського¹. Але виникнення самої теорії розподілу влад (її називають і теорією, і доктриною, і принципом) необхідно пов'язати з боротьбою буржуазії, яка на ранньому етапі виражала інтереси широких прошарків населення, проти феодального абсолютизму. Ідеологи буржуазії, намагаючись ліквідувати абсолютизм, не завжди вимагали повного скасування монархії і королівської влади, а висунули тезу про необхідність поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Передбачалось, що перша буде вручена органу народного представництва – парламенту, друга – главі державі. Судова влада повинна була здійснюватися незалежними судами. Теоретичне обґрунтування цієї теорії небезпідставно пов'язують з іменем англійського автора Дж.Локка (1632-1704) і з твором "Про дух законів", написаним французьким автором Ш.-Л.Монтеск'є (1689-1755). З переліку "гілок" влади, ми бачимо, що мова йшла тоді про організаційно-правовий поділ державної (а не будь-якої іншої) влади.

¹ Див.: Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. – Чернівці, 1998. – С. 143-152.

Проти такого організаційно-правового поділу структури державної влади виступив інший відомий французький мислитель Ж.-Ж.Руссо (1712-1778), який відкидав саму ідею розподілу влад не стільки з організаційно-правових позицій (він докладно не аналізував структуру державної влади), скільки з політологічних позицій. Ж.-Ж.Руссо стверджував, що уся влада повинна належати народові, її не можна поділити, відчужувати від народу, а формою здійснення влади народу, на його думку, повинні бути служити народні збори

Різні концептуальні позиції Монтеस्क'є і Руссо та відповідно їх прихильників стали вихідними не тільки для створення різних напрямків у питанні про структуру державної влади, але й призвели до змішування двох різних підходів: розподілу влад, який відстоювався з організаційно-правових позицій, та єдності влади, який трактувався з політологічних позицій. Зауважимо, що згодом концепція єдності влади у марксизмі-ленінізмі стала розглядатися з точки зору вручення усїєї повноти державної влади одному виду органів – радам.

Обидва ці різні підходи знайшли своє відображення вже у першому писаному Основному законі – Конституції США 1787 р. Словами преамбули "Ми, народ Сполучених Штатів..." творці конституції проголосили суверенітет, владу народу (це – політологічний підхід, який визнає усю повноту влади тільки за народом). З іншого боку, "батьки" Конституції США, встановивши чітку систему органів держави із суворим розмежуванням повноважень між ними (конгрес, президент, суди), закріпили організаційно-правовий розподіл влад.

Зазначимо, що те, що зробили американці було новацією у конституційній доктрині та практиці: вони уперше застосували теорію розподілу влад у практику державного будівництва. Сповідуючи теоретичну модель Дж.Локка і Ж.-Л.Монтеस्क'є, американські політичні діячі Дж.Адамс, А.Гамільтон, Дж.Джей і Джеймс Медісон в середині 70-х рр. XVIII ст. висунули ряд новел на користь доповнення теорії розподілу влад ідеєю системи "стримувань і противаг". Відповідно до оновленої концепції, в ім'я досягнення рівноваги між конфліктуєчими владами вважають бажаним не тільки відокремлення, але і часткове поєднання тих чи інших повноважень, які належать і відокремленню і зрівноваженню. Сис-

тема передбачувала механізм взаємоконтролю і суміжної компетенції (президент володіє правом вето, яке обидві палати можуть подолати. Сенат і Палата представників володіють правом абсолютного вето відносно один одного. Верховний суд може визнати як такі, що не відповідають конституції, закони, прийняті конгресом і промульговані президентом, однак самі судді призначаються президентом, затверджуються сенатом і мають бути усунені від посади в порядку "імпічменту". Сенат має право блокувати призначення посадових осіб, запропонованих президентом, а обидві палати здатні усунути самого президента від влади в порядку "імпічменту". Президент укладає договори від імені США, проте ратифікації вони підлягають тільки за згодою двох третин сенаторів)¹.

Ми поділяємо думку відомого вченого-конституціоналіста А.О.Мишина, який указував, що саме доповнення класичної теорії розподілу влад американською системою "стримувань і противаг" справило вирішальний вплив у справі перетворення теорії розподілу влад у відповідний конституційний принцип².

По шляху Конституції США пішла переважна більшість конституцій держав світу: вони закріпили обидва підходи – організаційно-правовий (про гілки влади) і політологічний (про владу народу). Так, у ст. 2 Конституції Македонії зафіксовано, що суверенітет Республіки виходить від народу і належить народові; а у ст. 8 згадується посеред основоположних цінностей конституційного ладу Республіки поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий же підхід прийнятий і Конституцією Росії: у ст. 3 проголошується влада народу, а в ст. 10 говориться про розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Водночас у деяких сучасних конституціях тріада розподілу влад піддана модифікаціям і доповненням. У Конституції Ірландії 1937 р., наприклад, називаються чотири види влади – управління, законодавча, виконавча та судова (п. 1 ст. 6).

¹ Див.: Тагиров Э.Р., Транова Л.С. Парламентская практика. – Казань, 1993. – С. 23-24.

² Див.: Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. – М., 1984. – С. 13.

В Основних законах Бразилії 1988 р., Колумбії 1991 р., Нікарагуа 1987 р. та інших латиноамериканських держав зафіксоване існування також четвертої, виборчої влади. Організаційно це знаходить свій вираз у заснуванні системи органів виборчого реєстру, який веде облік виборців, виборчих трибуналів, що складають єдину систему від низових органів до вищого виборчого трибуналу. У Конституції Куби 1976 р. в якості четвертої фігурує установча влада (ст. 68), яка пов'язується із референдумом, прийняттям і змінами конституції. Французькі фахівці зі порівняльного конституційного права Ж.Блан, Ф.-М.Вір'є і Ф.Ваге¹ також стверджують про існування установчої влади навіть у тих країнах, де вона не згадується в конституції. В Конституції Єгипту із поправками 1980 р. згадується інформаційна влада, під якою розуміються засоби масової інформації.

Докладніше зупинимось на існуючих у літературі поглядах стосовно існування такої гілки влади як контрольна влада. Не вдаючись у дискусію, зазначимо тільки, що з цього питання висловлюються різні думки. Наприклад, відомий російський фахівець із порівняльного конституційного права В.Є.Чиркін до контрольної влади відносить конституційні суди (ради), генеральних контролерів, омбудсманів, рахункові (лічильні) палати, прокуратуру. В якості аргументів він посилається на приписи, які існують у конституціях Словацької і Чеської Республік 1992 р. щодо вищих контрольних управлінь, а також на ст. 292 Конституції Польщі 1997 р., в якій Верховна палата контролю є "вищим органом державного контролю"².

У цьому зв'язку варто нагадати, що у політологічних працях іноді називають і більшу кількість влад (партійну, профспілкову, технічну, ЗМІ, владу мафії тощо), але при цьому часто змішується державна влада з іншими різновидами суспільної влади, зокрема з корпоративною.

Не принижуючи роль ідей щодо появи нових гілок державної влади, усе ж підкреслимо, що ще більш важливе зна-

¹ Blanc J., Virieux F.-M., Vaguet Ph. Grands regimes etrangers. – P., 1988. – P. 90.

² Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993. – № 4; його ж. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 247-249.

чення мають сучасні погляди на саму концепцію розподілу влад, якій цілком слушно вказується в літературі, надається не безумовний, а тільки орієнтувальний характер. Загальновідомо, що теорія розподілу влад, а тим більше однойменний принцип, ні у минулому, ні у сучасному варіанті не передбачає побудови "китайського муру" між її ланками. Це неможливо, по-перше, з теоретичних позицій, оскільки мова йде про одну і ту ж єдину і однісіньку державну владу. Двох або декілька соціально різних або соціально однакових державних влад у державі не може бути: концепція державного суверенітету, як було показано вище виключає це. Щодо двовладдя, яке, наприклад, мало місце в Росії у 1917 р., то воно представляло собою одночасно існування на одній і тій же території двох різнорідних влад: політичної, недержавної влади рад і державної влади Тимчасового уряду¹. По-друге, не існує непереборних перешкод між гілками влади і з практичних міркувань. Усі органи держави, беручи участь у здійсненні функцій держави, виконуючи одні і ті ж завдання, об'єктивно взаємодіють, доповнюючи один одного. Чи не найбільш красномовним свідченням цього є процес законодавства у будь-якій державі, де усі ланки влади взаємодіють між собою.

У даному контексті важливе не стільки розуміння того, як відбувається розмежування влад, скільки встановити справжнє юридичне значення принципу, на якому базується розподіл, незалежно від способу його здійснення. Як відомо, ще Ш.Л.Монтеск'є вбачав призначення принципу розподілу влад у забезпеченні такого правління, при якому гарантовані громадянські і політичні свободи. На його думку, свобода не можлива там, де влади належно не розподілені. Тільки зробивши державні влади роздільними й автономними, суперницькими або конфліктуючими владами бажано не тільки відокремлення, але також і часткове поєднання тих чи інших повноважень, які належать і відокремленню, і зрівноваженню². В Конституції США питання взаємного зрівноваження, балансу

¹ Див.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 250.

² Див.: Монтескье Ш. О духе законов // Избр. произведения. – М., 1955. – С. 290.

гілок влади було вирішено шляхом установалення системи стримувань і противаг.

На зламі XIX і XX ст.ст. такі всесвітньо відомі вчені, як Л.Дюгі, А.Есмен, Ф.Кокошкін та А.Лоуель висунули теорію рівноваги влад. Зокрема, Л.Дюгі вважав, що задля запобігання небезпечної всемогутності парламенту кращим способом є не розподіл влад, а їхнє співробітництво. "Необхідно, – писав він, – щоб влада здійснювалась у співробітництві представниками усіх соціальних сил, існуючих у країні, які будуть обмежувати один одного самим своїм існуванням і своїм співробітництвом"¹.

У сучасних умовах ідея балансу гілок влади, системи взаємних стримувань і противаг знайшла свій відбиток у багатьох конституціях країн світу (наприклад, у ст. 4 Конституції Естонії 1992 р. говориться: "Діяльність Державних Зборів, Президента Республіки, Уряду Республіки та суддів здійснюється за принципом поділу і збалансованості влад"). Аналіз конституційних текстів свідчить, що елементами такої системи, за загальним правилом, є: встановлення різних строків повноважень для посадових осіб різних рівнів; несумісність депутатського мандату з обійманням відповідальної посади в апараті управління; право «вето» на законопроекти; право розпуску парламенту; періодичні вибори членів законодавчого корпусу; конструктивний вотум недовіри уряду з боку парламенту; незалежність суддівського корпусу; процедура імпичменту та ін.

Нарівні з ідеєю балансу гілок влади, системою стримувань і противаг принцип розподілу влад був доповнений тезою про необхідність взаємодії гілок влади. Це теза вперше сформульована проф.М.М.Коркуновим, який ще на початку XX ст. запропонував замінити вчення про розподіл влад, вченням про "спільність владарювання". Під останнім він розумів: а) розділення окремих функцій між різними органами; б) спільне виконання однієї і тієї ж функції кількома органами; в) виконання різних функцій одним органом, але різним порядком².

¹ Дюгі Л. Конституционное право. Общая теория государства. – М., 1908. – С. 569.

² Коркунов Н.М. Указ и закон. – СПб, 1908. – С. 263-264.

Таке розуміння розподілу влад вимагає взаємодії між гілками влади у формуванні державної волі. Політичні ініціативи у такому випадку можуть і будуть здійсненні при "умові, що розподілені влади "діятимуть узгоджено", тобто потреба в здійсненні дії підкоряється необхідності досягнення згоди. Сьогодні вчені воліють говорити, насамперед: 1) про поділ не влад, а функцій виконання єдиної державної влади; 2) не тільки про поділ, а й взаємодію цих функцій. Академік Ю.С.Шемшученко (Україна), академік О.О.Кутафін і проф.В.Є.Чиркін (Росія) пропонують на практиці звернути увагу на таке: По-перше, розподіл влад не означає їхньої ізоляції, а навпаки, передбачає їх взаємозалежність, взаємодію. Жодна з гілок влади не в змозі здійснювати всі функції держави, вони можуть виконуватися тільки спільно різними органами, а це означає взаємодію всіх гілок влади. По-друге, поділ влади на окремі гілки не є абсолютним стосовно відповідних державних органів¹.

Нібито підсумовуючи міркування сучасних дослідників, професор К.Хессе (ФРН) так пояснює сутність принципу розподілу влад: "Зміст і широта даного принципу вбачаються в розрізнюванні функцій правотворчості, виконання і правосуддя, в наділенні цими функціями різних влад, у забороні присвоєння однією владою функцій, що належать іншій (розподіл влад), і у взаємному контролі та обмеженні влад (збалансування влад)"².

Теоретичні досягнення науки конституційного права, практики розвинутих країн звичайно ж враховуються у конституційній правотворчості сучасних держав при прийнятті нових основних законів: у новітні конституції постсоціалістичних країн усе частіше включаються формування про взаємодію гілок влади. Ст. 10 Конституції Азербайджану проголошує: "Виконавча, законодавча та судова влади взаємодіють". У ст. 5 Конституції Білорусі 1996 р. міститься такий

¹ Див.: Шемшученко Ю. Сила демократії – у силі влади? Наукові засади реформування державної влади в Україні // Віче. – 1996. – № 6. – С. 3-4; Козлова Е.И., Кутафін О.Е. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. – М., 1995. – С. 88-90; Чиркин В.Е. Основы конституционного права. Учебное пособие. – М., 1996. – С. 101-103.

² Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 244-245.

припис: "Державні органи у межах своїх повноважень самостійні: вони взаємодіють між собою, стримують і зрівноважують одна одну". Аналогічні положення фіксуються у ст. 3 Конституції Казахстану 1995 р., ст. 6 Конституції Молдови 1994 р., ст. 10 Конституції Польщі 1997 р.

§ 4. ПРИНЦИП ЄДНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Теоретичне обґрунтування принципу єдності державної влади почалося задовго до появи ідей Дж.Локка і Ш.-Л.Монтеск'є і мало персоналізований характер. Богослови, наприклад, відстоювали винятково владу намісника Аллаха на землі і нащадка пророка Мухаммеда. Правознавці, приміром Ж.Боден, писали про належність суверенітету одній особі – монарху (від грец. Monarchos < monos – один + archos – правитель). Отже, тривалий час мова йшла про індивідуалістичне тлумачення єдності влади. Вже у ХХ ст. такий підхід був відроджений: у фашистських концепціях керманіча (влада фюрера, дуче, каудильйо), в положеннях Конституції Ірану 1979 р. (ст. 107) про Керівника держави – духовного лідера нації. Такий підхід сьогодні зберігається і в деяких соціалістичних країнах (наприклад, у КНДР).

Інший підхід до єдності влади – її колективістське тлумачення пов'язаний у першу чергу з творами Ж.-Ж.Руссо. У попередньому параграфі вже йшла мова про те, що Руссо розглядав ідею єдності державної влади не стільки з організаційно-правових, скільки з політологічних позицій. Він розглядав законодавчу, виконавчу, судову влади не стільки як особливі, самостійні гілки державної влади, скільки як форми виявлення верховної влади народу, якому належить уся влада народодовладдя, вважав він, виключає необхідність у поділі державної влади як гарантії політичної свободи. Щоб запобігти свавілля і беззаконню, досить, по-перше, розмежувати компетенцію законодавчих і виконавчих органів і, по-друге, підпо-

рядкувати виконавчу владу суверену¹. Саме у цьому полягала ідея поділу законодавчої, виконавчої "праці", яка пізніше була сприйнята марксизмом-ленінізмом як поділ праці з законодавства, управління державою, правосуддя тощо в умовах концепції влади рад.

Звичайно, ідея єдності державної влади неоднозначна. В конституційно-правовій літературі виділяють її три різні аспекти: 1) соціальну єдність, що випливає з природи пануючих у суспільстві соціальних груп (у розвинених демократичних країнах опорою державної влади є "середній клас"; у соціалістичних державах – диктатура народної демократії (КНР) або робітничо-селянської влади (Куба); у країнах мусульманського фундаменталізму домінують у суспільстві феодално-теократичні угруповання тощо); 2) єдність принципів цілей і напрямків діяльності усіх державних органів, яка випливає із соціальної єдності влади і зумовлено необхідністю узгодженого управління суспільством (єдність дій державних органів із принципів питань досягається різними шляхами, але обов'язково на основі угод, компромісів, консенсусу); 3) організаційно-правова єдність, коли відкидається принцип розподілу влад і органами державної влади визнається тільки один вид органів².

З точки зору змісту конституційних норм соціальна єдність виражається наявністю в основних законах демократичних держав формулювання про належність влади народу, або трудящим – у країнах тоталітарного соціалізму та в деяких інших.

Другий аспект – єдність принципів цілей і напрямків діяльності державних органів – знаходить своє відображення у конституційному праві зарубіжних країн у формі нормативного закріплення принципів цілей держави, орієнтирів її політики. Деякі з цих цілей розглянуті нами вище на прикладах їх конституційного закріплення у державах із різними соціально-політичними системами. Тут важливо підкреслити, що навіть при єдиному підході до вирішення основних за-

¹ Див.: История политических и правовых учений: Домарксистский период: Учебник / Под ред. О.Э.Лейста. – М., 1991. – С. 296.

² Названі аспекти єдності державної влади по-різному інтерпретуються у різних конституціях.

вдань існує різне "прочитання" конституційно визначених цілей і завдань, пропонуються, і це цілком закономірно, різні заходи, дії для їх досягнення. Найбільш характерним прикладом у цьому відношенні є щорічне обговорення закону про державний бюджет. У разі відсутності єдності з принципових питань вживаються передбачені конституцією і законодавством заходи для користування курсу держави, як наприклад: глава держави (звичайно за порадою уряду) розпускає парламент (із призначенням дати нових виборів), конституційний суд оголошує недіючими укази президента, парламент може оголосити "імпічмент" президенту тощо.

Третій, організаційно-правовий аспект єдності державної влади доктринально розроблений у марксистсько-ленінському правознавстві і, природно, отримав найбільш докладного закріплення у конституціях соціалістичних країн. Як уже зазначалось, тут прийнята концепція Рад як єдиних органів державної влади знизу догори. Тільки ці органи розглядаються як органи державної влади у масштабі країни і в кожній адміністративно-територіальній одиниці. Інші органи держави за прийнятою тут конституційною доктриною вважаються тільки органами державного управління, правосуддя (суди), нагляд за законністю (прокуратура), конституційного контролю (конституційний суд)¹. Водночас необхідно констатувати, що у реальному житті ця концепція ніколи не отримала своє втілення. Влада знаходилась і тепер знаходиться у руках центральних органів комуністичних партій, які приймають найважливіші державні рішення, парламенти же їх тільки схвалюють. Як показує історичний досвід конституційного будівництва зарубіжних країн, зосередження усієї повноти державної влади у руках однієї посадової особи, або одного виду державного органу в принципі немає перспективи, адже концентрація влади у більшості випадків породжує безконтрольність у діяльності державних органів, що призводить у кінцевому рахунку до руйнування зсередини механізму державної влади.

Підсумовуючи сказане, можна зробити такий висновок. Конституційне право зарубіжних країн регламентує дві основні

¹ Див.: Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 215.

моделі організації та діяльності державної влади, які побудовані відповідно на принципах розподілу влад та єдності державної влади. Принцип розподілу влади неминуче вимагає єдності державної політики, єдності дій усіх гілок із найважливіших питань суспільного розвитку. З іншого боку, принцип єдності державної влади не виключає створення різних державних органів (законодавчих, виконавчих, судових та ін.), поділу їх повноважень, різних методів здійснення ними державної влади (наприклад, діяльність парламенту передбачає інші методи, ніж діяльність уряду або судової влади). Разом із тим у зарубіжних країнах, і в першу чергу в постсоціалістичних державах, існує розуміння того, що згадані дві концепції в їх правильному тлумаченні взаємно доповнюють одна одну. Це розуміння знайшло свій вираз у відповідних конституційних формулюваннях. Наприклад, п. 4 ст. 3 Конституції Казахстану 1995 р. містить такий припис: "Державна влада у Республіці єдина, здійснюється на основі Конституції та законів згідно з принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки та взаємодії їх між собою із використанням системи стримувань і противаг".

Розділ VII

КОНСТИТУЦІЙНІ ІНСТИТУТИ ФОРМИ ДЕРЖАВИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. КОНЦЕПЦІЯ ФОРМИ ДЕРЖАВИ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ

У правовій доктрині форма держави є однією із найдавніших концепцій, що досліджували феномен держави взагалі, організацію та діяльність держави, зокрема. Тривалий час під терміном "**форма держави**" розумілося сукупність найбільш загальних ознак держави й у зв'язку з цим в юридичній літературі нерідко стверджувалося, що форма держави не є предметом вивчення конституційного права, що це поняття є категорією загальної теорії держави і права¹. Вважається і це знайшло відображення майже в усіх підручниках із конституційного права), що потрібно вивчати не форму держави у цілому, а дві її складові частини: форму правління (насамперед структуру і порядок взаємовідносин вищих органів держави) і форму державного устрою (територіально-політичну організацію держави)². В останні роки замість поняття "державний устрій" використовують поняття "територіальна організація публічної влади", "політико-територіальна організація держави".

Пізніше при характеристиці форми держави до двох згаданих елементів у теорії держави і права був доданий третій – політичний режим. Але в конституційному праві політичний режим вивчався як самостійне явище, поза зв'язку із формою держави³. Такий підхід домінує у зарубіжних підручниках з

¹ Див.: Современное буржуазное государственное право. – Т. 2. – М., 1987. – С. 51.

² Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 441.

³ Зокрема, проф. А. О. Мішин вважав політичний режим самостійним явищем, не формальною, а змістовною характеристикою держави і усієї політичної системи.

курсу "Політичні інститути і конституційне право"¹. Як бачимо, у зарубіжній конституційній доктрині форма держави аналізується у трьох аспектах: форма правління; форма державного устрою; політичний режим.

Уявляється важливим підкреслити, що форма держави у зарубіжному конституціоналізмі, як правило, не розглядається як інтегрована концепція, що об'єднує у синтезованому понятті названі три аспекти. Можна говорити, що форма держави може бути виражена у трьох обличчях залежно від установлених критеріїв. Цими трьома критеріями є: орган, наділений прерогативами глави держави; спосіб організації та здійснення суверенної влади на території держави; методи правління. В залежності від цих трьох критеріїв, держава отримує певну форму: монархії або республіки; унітарна держава або федеративна держава; може мати демократичний, монархічний (самодержавний) або авторитарний політичний режим.

Незважаючи на величину, економічний або військовий потенціал та інших факторів подібного порядку будь-яка держава, як суверенне творіння володіє прерогативою у силу свого суверенітету вирішувати вільно і згідно із конституційними передбаченнями, яку форму правління, державний устрій або політичний режим прийняти.

Право вибору певної форми держави є у першу чергу політичним вибором. Але не власне держави, представленої парламентом, главою держави, урядом. Вибір будь-якої форми держави не може бути нічим іншим, як результатом усенародного референдуму. Реальний характер такого вибору залежить від ступеня участі громадян у референдумі, ширості голосування і не в останній інстанції від факту як населення із правом голосу, тобто виборці, має точне уявлення про зміст форми держави стосовно якої висловились громадська думка.

Якою б не була форма держави у згаданих трьох аспектах, з точки зору елементів своєї побудови, головних своїх

¹ Див.: Burdeau G. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. – Paris, 1959. – 499 p.; Duverger M. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. – Paris, 1960. – 695 p.; Ionescu C. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. 1. – București, 1997. – 488 p.

характеристик, держава як політичний або соціальний феномен залишається незмінною. Хоча країни і мають різні форми держави, вони репрезентують ті ж головні характеристики, які визначають державний феномен. Так, Австрія, Великобританія, Іран, КНР, Лівія, США мають різні форми державного правління, державного устрою і навіть політичного режиму, але найсуттєвіші їх характеристики – ті, що визначають державні риси – залишаються ті ж : відповідні держави є суб'єктами права у конституційно-правових відносинах, міжнародного публічного права і т.ін., рівними між собою, з юридичної точки зору тощо.

Щодо причин різноманітності форм держави у сучасному світі, то вони багаточисельні. У літературі з-поміж них головними називають такі:

1. Історичні традиції розвитку національної державності. Зокрема, стійкість монархічних форм правління у таких країнах, як Великобританія, Данія, Швеція, Японія, пояснюється поряд з іншими тим, що монархія у цих державах існувала протягом багатьох століть.

2. Історичні особливості становлення національної державності. Наприклад, прийняття федеративної форми державного устрою такими країнами, як Мексиканські Сполучені Штати, США, ФРН, Швейцарія пояснюється історичними умовами виникнення самої держави, а не національними моментами.

3. Національний склад населення даної країни. Саме ця обставина зумовила встановлення федерації у таких багатонаціональних державах як, наприклад, Індія.

4. Обрання тієї чи іншої державної форми у країнах, що звільнилися від колоніальної залежності, у значній мірі залежало від впливу метрополії. Так, у багатьох колишніх колоніях монархічної Великобританії (наприклад, Трінідад і Тобаго, Ямайка) після проголошення незалежності була встановлена монархічна форма правління, водночас як колишні колонії республіканської Франції у переважній більшості своїй стали республіками (Бенін, Буркіна-Фасо, Габон, Кот д'Івуар, Ісламська Республіка Мавританія)¹.

¹ Див.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник – М., 1999. – С. 66-67.

5. Домінуюча у суспільстві система морально-релігійних цінностей (наприклад, теократична республіка в Ірані).

Певним чином на форму держави може вплинути і суб'єктивний фактор. Досить згадати про те, який вплив справив генерал де Голль на функціонування інститутів П'ятої республіки у Франції.

Розглянуті питання стосуються в основному доктринальної розробки поняття форми держави. Але, на наш погляд, при цьому треба звернути увагу ще на один не менш важливий спектр аналізу форми держави, а саме: на характеристику конкретних конституційних норм, які і визначають її. При цьому необхідно враховувати, що форма держави не тільки в тій чи іншій мірі визначається відповідними нормами конституцій, але й складається у значній мірі у результаті політичної та конституційної практики. Зокрема, державно-правова практика є іноді джерелом своєрідних конституційних норм, які визначають багато суттєвих сторін форми держави (наприклад, конвенційні угоди у Великобританії регулюють деякі принципові питання відносин глави держави, парламенту, кабінету міністрів).

У спеціальній літературі проблематика форми держави тривалий час розглядалась в основному з теоретичних позицій, і зовсім мало уваги приділялось аналізу конкретних конституційних норм. Правду кажучи, для цього існували й об'єктивні причини: термін "форма держави" в основних законах не вживався, а згодом використовувався дуже рідко й обмежено при характеристиці форми правління. Практично тільки у другій половині ХХ ст. форма держави стала об'єктом конституційного регулювання. З аналізу конституційних текстів можна зробити незаперечний висновок про те, що основні закони деяких країн стали вживати термін "форми держави", який трактується дуже близько до наведених вище доктринальних положень. Так, один із розділів Конституції Туреччини 1982 р. має назву "Форма держави". Положення, що стосуються до різних елементів форми держави, містяться в розд. 3 "Організація державної влади" Конституції Македонії 1991 р., розд. 4 "Державна влада" Конституції Словенії 1991 р., розд. 3 "Публічні влади" Конституції Молдови 1994 р. У конституціях багатьох держав містяться "синтезовані" формулювання, що відносяться до форми держави в цілому. Конституція Російської Федерації 1993 р. встановлює,

що Росія є демократичною федеративною правовою державою з республіканською формою правління (п. 1 ст. 1). Ст. 1 Конституції Іспанії 1978 р. констатує Іспанію правовою демократичною соціальною державою, а її політичною формою – парламентарну монархію. Політична Конституція Колумбії 1991 р. містить досить усеохоплююче формулювання: ст. 1 проголошує, що ця держава соціально-правова в формі унітарної республіки, децентралізована, з автономією її територіальних одиниць, демократична, партиципаторна і плюралістична. У деяких конституціях окремі положення стосовно форми держави входять до розділів, які встановлюють територіальну організацію держави та організацію органів державної влади.

Зауважимо, що як у вищезгаданих, та і в інших основних законах, ідеться не про одного (з трьох) "елементів" форми держави, а про двох-трьох або про форму в цілому. Це засвідчує, що конституційне регулювання форми держави, яке раніше було відсутнім, у наш час усе частіше здійснюється на основі комплексного або поелементного аналізу, а її конституційна характеристика, доповнена політичною практикою, наближається до доктринальної.

У цьому зв'язку деякі вчені-конституціоналісти навіть роблять висновок про появу комплексного конституційно-правового інституту форми держави – системи узгоджених норм, які регулюють дане явище у правових зв'язках¹. Не вступаючи у дискусію, звернемо увагу тільки на те, що у зарубіжних країнах аналіз цього інституту побудований на основі елементного підходу до поняття "форми держави". До того ж такий підхід є корисним і необхідним особливо у навчальних цілях.

§ 2. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ІНСТИТУТ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ

Інститут форми правління посідає центральне місце при вивченні конституційно-правового регулювання організації та функціонування держави. Форма правління – це не просто абстрактна категорія науки конституційного права, а той ключ, за допомогою якого тільки і можна аналізувати систе-

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 448.

му органів державної влади, встановлену конституцією відповідної держави.

За традицією, ще з античних часів, у центрі уваги знаходяться два питання: 1) які форми правління існують; 2) яка з відомих форм правління найбільше підходить для даного часу в даній країні.

Термін “форма правління” (рідше – форма державного правління) міститься у багатьох конституціях держав світу. Зокрема, у ст. 1 Конституції Румунії 1991 р. йде мова про те, що Румунія є суверенною, національною, незалежною, унітарною та неподільною державою. Формою правління у Румунській державі є республіка. Ст. 1 Конституції Туркменістану 1992 р. фіксує таке положення: “Туркменістан – демократична, правова і світська держава, в якій державне правління здійснюється у формі президентської республіки”. Цей термін використовується в конституціях Мексики 1917 р., Бразилії 1988 р., Ефіопії 1994 р., Молдови 1994 р., Казахстану 1995 та інших країн. Але вони майже завжди закріплюють основний принцип форми правління: монархія або республіка. При цьому у багатьох випадках ці терміни супроводжуються різними уточненнями (в конституції Греції 1975 р. говориться про “парламентську республіку”, Данії 1953 р. – про “конституційну монархію”, Болгарії 1991 р. – про “республіку з парламентарним правлінням”, Пакистану 1973 р. – про “Ісламську республіку”).

Виходячи з того, що розгорнутого визначення терміна форма правління в конституціях немає, при аналізі її змісту, звичайно, потрібно керуватися доктринальним поняттям. Найчастіше у конституційному праві під **формою правління** розуміють спосіб організації та функціонування вищих органів, який у принципі зумовлюється становищем глави держави та його відносинами із законодавчою владою¹.

¹ Див.: Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. – К., 1997. – С. 80; Чудаков М.Ф. Конституционное государственное право зарубежных стран. – Мн., 1998. – С. 283; Muraru I. Drept constituțional și instituții politice. – București, 1998. – P. 123.

Інакше кажучи, форма правління – це тип панування у даній державі, адже, якщо виходити з буквального, повсякденного змісту цих слів, то це відповідь на запитання: "Хто править?".

Порядок заміщення посади глави держави – у порядку успадкування або шляхом виборів визначає дві основні форми правління – монархію та республіку. Але типологія форм правління у державах сучасного світу не обмежується названими, кожна з них має свої різновиди. Останні ж визначаються співвідношенням законодавчої та виконавчої влади, розподілених між главою держави, парламентом й урядом у конкретній державі та порядком їх формування, що впливає звідси.

Монархія – це така форма правління, де глава держави – монарх (імператор, король, князь, Великий герцог, султан, емір) володіє особливим юридичним статусом: його повноваження мають первісний, непохідний від будь-якої іншої влади у державі характер, він набуває свій пост, як правило, за спадкоємством і посідає його довічно¹.

В юридичній літературі розрізняють два основних різновиди монархічної форми правління.

А. Абсолютна монархія – форма правління, при якій монарх має всю повноту державної влади (монарх – джерело будь-якої влади і тільки він визначає її межі в нормативних актах, які дарує своїм підданим). Будь-які виборні органи відсутні, проте це не виключає можливість існування різного роду дорадчих установ (наприклад, Диван (рада) в Саудівській Аравії), де представлені члени численного (до 7 тис. осіб) сімейного клану Аль Саудів. Основні риси абсолютної монархії на сьогодні зберігають такі держави, як Бахрейн, Бруней, Катар, Об'єднані Арабські Емірати, Оман, Саудівська Аравія. Привертає до себе увагу той факт, що конституції та прирівнені до них законодавчі акти цих країн не тільки декларують монархічну форму правління, але і закріплюють її за конкретною династичною родиною. Так, у Саудівській Аравії ст. 5 конституційного документа (нізам) 1992 р. декларує: "система влади у Королівстві Саудівська Аравія – монархічна. Влада належить синам короля – засновника Абдель Азіза Ібн Аб-

¹ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В.Баглая, Ю.И.Лейбо, Л.М.Энтина. – М., 1998. – с. 116-117.

дель Рахмана Аль-Фейсала Аль Сауда та синам їх синів...". Ст. 5 Конституції ("Базового статуту держави" Оману 1996 р. говорить: "Система правління – султанська ("монархічна"). І далі міститься положення, відповідно до якого влада буде успадкована по чоловічій лінії потомками Турки Ібн Саїда Ібн Султана. Аналогічні положення містяться в конституціях Бахрейна, Катару¹.

На конституційному рівні, як правило, у державах Перської затоки закріплюється правове становище монарха. Наприклад, конституції Бахрейна і Катару проголошують своїх монархів "недоторканими" персонами. Відповідно, процедура усунення їх від влади, оголошення імпичменту (ст. 41) фіксує таке положення: "Його особа (султана – А.Г.) недоторканна. Поважання його є обов'язком. Його накази повинні виконуватися". У конституційному законодавстві тут закріплюються і широкі повноваження монархів, і в першу чергу в сфері виконавчої влади. Наприклад, у Конституції Бахрейна прямо записано, що глава держави реалізує свою владу через міністрів (ст.ст. 33 і 55). У Конституції Катару також підкреслюється, що емір здійснює виконавчу владу за допомогою уряду (ст. 18). Глава держави тут має повноваження призначення та зміщення голови уряду і міністрів, вони є йому підзвітні. Додамо до сказаного, що до компетенції монарха входять прийняття законів, їх ратифікація. Повсюдно глава держави є верховним головнокомандувачем². Отже, в усіх країнах із абсолютною монархічною формою правління прерогатива глави держави настільки великі, що дозволяють йому незаперечно утримувати свій правлячий статус.

До абсолютної теократичної монархії відносять також Ватикан (глава держави – Папа Римський: з 1978 р. Іоан Павло II (Кароль Войтила). Папа володіє законодавчою, виконавчою і судовою владою. Створені вищі консультативні (дорадчі) органи: Вселенський собор римсько-католицької церкви, колегія кардиналів і єпископський синод. Папа обирається довічно колегією кардиналів. До його компетенції належить

¹ Див.: Александров И.А. Монархии Персидского залива. Этап модернизации. – М., 2000. – С. 144-145.

² Див.: Александров И.А. Вказана праця. – С. 147-148.

представництво держави в міжнародних відносинах, укладання, ратифікація і денонсація міжнародних договорів і конкордатів, прийом дипломатичних представників і призначення представників Ватикану в інших країнах.

Б. *Обмежена (конституційна) монархія* – форма правління, при якій монарх не володіє абсолютною владою: його влада обмежена наявністю парламентської установи.

Залежно від ступеня конституційного обмеження влади монарха розрізняють дуалістичну і парламентарну монархії.

Дуалістична монархія характеризується розподілом влади між монархом і парламентом із переважанням влади монарха. Повноваження монарха обмежуються тільки у законодавчій сфері, проте і в цій сфері жодний закон не може бути прийнятим без згоди на те монарха (він володіє правом абсолютного вето). Монарх є главою держави і володіє основними прерогативами у сфері виконавчої влади (призначає уряд, який несе відповідальність перед ним, є головнокомандувачем армії). Він також може призначати членів верхньої палати парламенту, розпускати парламент на невизначений час, і на цей період володіти усією повнотою влади. Інституту парламентської відповідальності уряду у дуалістичних монархіях немає.

Окремі із згаданих елементів знайшли своє відображення в конституціях. Так, згідно зі ст. 51 Конституції Йорданії 1952 р. уряд є відповідальним перед парламентом. Але при цьому вотум недовіри урядові, у разі його висловлювання, повинен бути схвалений королем. У Марокко уряд несе відповідальність перед парламентом і королем.

Сьогодні ця форма правління зберігається в Йорданії, Кувейті, Марокко, а також у Непалі після 1990 р., де за новою конституцією уряд є відповідальним тільки перед парламентом.

Сучасною формою конституційної монархії є суто *парламентарна монархія*. У державознавчій літературі її визначають як *таку форму правління, при якій главі держави присвоюється титул, феодалний за своєю ознакою, його пост передається за спадкоємством, але уряд формується і діє*

*лише при тій умові, що він користується підтримкою нижньої палати парламенту*¹.

За текстом конституцій парламентарними монархіями є більшість монархічних держав: Великобританія, Бельгія, Данія, Іспанія, Нідерланди, Люксембург, Ліхтенштейн, Монако, Норвегія, Таїланд, Швеція, Японія, а також ті члени британської Співдружності, що мають главою держави британського монарха (їх понад двадцяти)². Наприклад, ст. 2 Конституції Данії 1953 р. містить такий припис: "Формою правління держави є конституційна монархія". П. 3 ст. 1 Конституції Іспанії промовляє "Політичною формою іспанської держави є парламентарна монархія". Конституція Норвегії 1814 р. встановила для цієї країни форму правління у вигляді обмеженої та спадкової монархії (§ 1).

Водночас і за конституціями, і на практиці форми правління у вказаних державах різні. У деяких із парламентарних монархій конституції наділяють монарха "виконавчою владою" (наприклад, § 3 Конституції Норвегії встановлює, що "виконавча влада належить Королю". Ст. 33 Конституції Люксембургу містить припис: "Великий герцог один здійснює виконавчу владу") або поряд з нею правом участі у здійсненні законодавчої влади (ст. 36 Конституції Бельгії, §§ 21, 22 Конституції Данії, ст. 47 Конституції Нідерландів та ін.).

Окремі конституції, і в першу чергу Основний закон Іспанії, чітко і досить докладно визначає правовий статус монарха. Згідно з п. 1 ст. 56 Конституції, "король – глава держави, символ її єдності та спадкоємності, арбітр і примиритель у повсякденній діяльності державних органів". У ст.ст. 56, 62, 63, 99, 100, 123, 124 та інших установлюються такі повноваження короля: а) вище представництво держави у міжнародних відносинах; б) підписання і промульгація законів; в) скликання і розпуск Генеральних кортесів і призначення виборів; г) пропонування кандидатури голови Уряду, призначення або звільнення його з посади; д) призначення на цивільні та військові посади, нагородження орденами і присвоєн-

¹ Современное буржуазное государственное право. Т. 2. – М., 1987. – С. 99.

² Див.: Крылова Н.С. Содружество наций: политико-правовые проблемы. – М., 1991. – С. 260-262.

ня почесних звань; е) головування на засіданнях Ради Міністрів на прохання голови Уряду; ж) Верховного головнокомандувача; з) здійснення права помилування; и) призначення послів та інших дипломатичних представників; і) підписання міжнародних договорів; й) проголошення війни і укладання миру за попередньою згодою парламенту та деякі інші.

Натомість конституції Швеції та Японії закріплюють за монархом в основному представницькі функції. Наприклад, ст. 1 Конституції Японії 1947 р., визначаючи місце імператора у системі органів державної влади, промовляє: "Імператор є символом держави та єдності народу". А ст.ст. 3-7 прямо вказують, що монарх усі свої дії повинен узгоджувати з урядом, а державні справи вирішувати тільки за порадою і за схваленням Кабінету Міністрів.

І все ж найбільш типовим прикладом парламентарної монархії є Великобританія. Повноваження британського монарха сторіччями не піддавалися суттєвим юридичним обмеженням, але у силу діючих конституційних угод, ніде не зафіксованих, але яких беззастережно дотримуються. У силу Англійської неписаної конституції усі повноваження щодо здійснення виконавчої влади належать монарху, однак на практиці роль його має чисто номінальний характер. Так, "Уряд її величності" формується парламентським способом і зберігає свої повноваження тільки до того часу, доки він користується підтримкою більшості у Палаті громад. На посаду прем'єр-міністра монарх може призначити тільки лідера партії, яка перемогла на парламентських виборах. Склад Кабінету також визначається Прем'єр-міністром. Щодо повноважень монарха стосовно парламенту (його розпуск, призначення лордів, тронна промова) здійснюються тільки за пропозицією уряду. Уся нормотворча діяльність монарха здійснюється також за волею Уряду. Всі юридичні акти монарха потребують міністерського контрасигнування, оскільки відповідальність за них несе тільки Уряд, що впливає із відомого формулювання "король не може чинити неправильно".

До повноважень англійського монарха входять і т.зв. "сплячі прерогативи", які означають таку ситуацію, коли деякі важливі повноваження монарха у звичайному житті не застосовуються, але можуть застосовуватися у кризовій ситуації. Кла-

сичним прикладом є право короля Великобританії призначити прем'єр-міністра, якщо місця у парламенті після виборів розділилися порівну і немає домінуючої партії у представницькому органі. У такій ситуації монарх призначає прем'єр-міністра. Наприклад, у 60-х рр. ХХ ст. у Великобританії було декілька випадків, коли кількість депутатів парламенту від лейбористської партії і від консервативної була однаковою. Королева Єлизавета II використала "сплячі повноваження" і призначила прем'єр-міністром Гарольда Макміллана. Звичайно, зробила це за порадою Королівської Таємної Ради.

Монархічна форма правління існує у 45 державах світу. Її розповсюдженість по континентах така: в Європі – 12 (Андорра, Бельгія, Ватикан, Великобританія, Данія, Іспанія, Ліхтенштейн, Люксембург, Монако, Нідерланди, Норвегія, Швеція), в Америці – 10 (Канада, Антигуа і Барбуда, Багамські Острови, Барбадос, Беліз, Гренада, Сент-Вісент і Гренадини, Сент-Кітс і Невіс, Сент-Люсія, Ямайка), в Австралії та Океанії – 6 (Австралія, Нова Зеландія, Папуа-Нова Гвінея, Соломонові Острови, Тонга, Тувалу); в Азії – 11 (Бахрейн, Бруней, Йорданія, Малайзія, Непал, Камбоджа, Кувейт, Катар, Об'єднані Арабські Емірати, Оман, Саудівська Аравія, Таїланд, Японія); в Африці – 3 (Лесото, Свазіленд, Марокко).

І, насамкінець, розгляду цього різновиду форми правління. Окремі автори – і вітчизняні, і зарубіжні – вважають, що монархія у сучасних розвинутих країнах є відносно слабкою політичною інституцією. Міркуємо, що це зовсім не так: навпаки, зарубіжна конституційна практика таких держав, як Великобританія, Данія, Іспанія, Швеція та інших країн свідчить про те, що тут питання про зміну форми правління не ставлять до порядку денного. Проведені неодноразові опитування, наприклад, у Великобританії з цього питання дозволяють говорити про те, що переважна більшість громадян (підданих) висловлюється за збереження монархії.

На відміну від монархії при республіканській формі правління єдиним джерелом влади за конституцією є народ (наприклад, у ст. 1 Конституції Австрії говориться "Австрія є демократичною республікою. Її права походять від народу". "Естонія, – сказано у ст. 1 Конституції 1992 р., – самостійна і незалежна демократична республіка, де носієм верховної

влади є народ"). Та і саме походження терміна "республіка" пов'язане із народом. "Republica est res populi", – підкреслював Цицерон, вважаючи державу – справою народу. Отже, республіка – це держава, юридична конструкція якої передбачає, що єдиним суб'єктом суверенітету є народ. Усі вищі державні органи прямо або непрямо отримують свої повноваження від народу і формально, тобто юридично відповідальні перед ним. Виходячи із цього, можна запропонувати таку дефініцію.

Республіка – це така форма правління, при якій усі вищі органи державної влади або обираються, або формуються загальнонаціональною представницькою установою і несуть формальну відповідальність за свою діяльність згідно з Конституцією та законодавством.

Найбільше розповсюдження отримали представницькі республіки, де народний суверенітет здійснюється у формі діяльності органу народу – парламенту та інших обраних органів. Саме за допомогою виборів установлюються відносини відповідальності між народом–сувереном і державою. Усі вищі державні органи повинні бути прямо або опосередковано обрані громадяни. Інші інститути держави формуються або призначаються виборними органами. За нашими підрахунками, 148 сучасних держав, або 76,7 відсотка, є республіками.

Залежно від статусу глави держави і правового становища парламенту традиційно в літературі виділяють два основних різновиди республіканської форми правління: президентську і парламентську республіки. Але наш час вносить до цієї класифікації суттєві поправки: розмиваються межі між цими різновидами, виникають нові, які іноді мають дуже мало спільного і з тим, і з іншим.

Зазначимо, що визначення парламентарної або президентської республіки рідко містяться в основних законах держав. Наприклад, Конституція Греції 1975 р. у п. 1 ст. 1 фіксує такий припис: "Державний лад Греції – парламентська республіка", а конституції Болгарії 1991 р., Ісландії 1944 р. у перших статтях говорять, що ці держави є республіками із парламентським правлінням. Натомість конституції Туркменістану 1992 р. і Казахстану 1995 р. прямо називають ці країни президентськими республіками. У переважній більшості ви-

падків основні закони обмежуються лаконічними формулюваннями про встановлення республіканського ладу в тій чи іншій державі (наприклад, ст. 1 Конституції Австрії містить такий припис: "Австрія є демократичною республікою". Аналогічні або близькі за змістом формулювання можна знайти в конституціях Італії (ст. 1), Португалії (ст.ст. 1, 2), Франції (ст. 1), Фінляндії (§ 1) та ін.

Відмінність між республіками приводиться не стільки спираючись на формулювання конституцій (вони нерідко є досить своєрідними), скільки аналізуючи взаємовідносини між вищими органами держави. У літературі, як правило, називають декілька ознак, які відрізняють одну республіку від іншої, але вирішальним критерієм визнається спосіб формування, підпорядкованості та відповідальності уряду і міністрів¹.

В історичному плані республіканська форма правління у країнах світу виникла передусім у вигляді президентської республіки – уперше була встановлена у США у 1787 р. Сьогодні вона існує в більшості держав Азії, Африці та Латинської Америки.

У конституційно-правовій літературі **президентську республіку** визначають як *республіканську форму правління, при якій на чолі держави знаходиться президент, обраний загальним прямим або непрямым голосуванням і який поєднує повноваження голови держави і глави уряду*².

Аналіз конституційних норм, які регулюють взаємовідносини між вищими органами державної влади, дозволяє виділити такі характерні ознаки президентської республіки.

1. Теоретично така форма правління будується за принципом жорсткого розподілу влад: у конституційному законодавстві відповідних країн проводиться суворе розмежування компетенції між вищими органами законодавчої, виконавчої та судової влади (наприклад, Ст. I (розд. 1) Конституції США проголошує: "Усі законодавчі повноваження, надаються Конгресу Сполучених Штатів, який складається з Сенату і палати

¹ Див.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 272.

² Современное буржуазное государственное право. – Т. 2. – М., 1987. – С. 73.

представників". У ст. II (розд. 1) встановлюється: "Виконавча влада надається Президентові Сполучених Штатів Америки". А у ст. III (розд. 1) говориться: "Судова влада Сполучених Штатів Америки надається одному Верховному суду... і нижчестоячим судам...").

2. Поєднання повноважень глави держави і голови уряду в руках президента (ст. 117 Конституції Мозамбік, наприклад, містить припис згідно з яким президент є головою уряду. Аналогічні положення зафіксовано у ст. 54 Конституції Туркменістану).

3. Позапарламентський метод обрання президента (наприклад, у Мексиці Конституція 1917 р. у ст. 81 чітко встановлює норму: "Вибори Президента – прямі...". Конституція Намібії 1990 р. у п. 2 ст. 28 також встановлює, що "Вибори Президента проводяться шляхом прямого, загального та рівного голосування". Водночас у США президент обирається вибірниками, обраними прямим голосуванням виборців, згідно зі ст. II (розд. 1) Конституції цієї країни).

4. Формування уряду президентом і тільки за обмеженою участю Парламенту. Президент призначає уряд, він є вільним у підборі його членів і робить це на свій розсуд (але у США, згідно зі Ст. II (розд. 2) Конституції для цього потрібна згода Сенату; у Нігерії за Конституцією 1989 р. і в деяких інших країнах також необхідна для цього згода верхньої палати парламенту).

5. Відсутність права у президента на розпуск парламенту. В президентській республіці здійснюється жорсткий розподіл влад: президент не в змозі достроково розпустити парламент, але й останній не має права зміщати міністрів за допомогою вотуму недовіри. Уряд (міністр) є відповідальним тільки перед президентом, але не перед парламентом – головна ознака президентської республіки (наприклад, ст. 79 Конституції Грузії).

Класичною президентською республікою вважаються США, де перелічені ознаки виявляються із найбільшою повнотою. Створена на основі Конституції 1787 р. система організації верховної державної влади, відома як система "стримувань і противаг" конституювала у США режим демократії, при якому завжди зберігається певна ступінь відносної самостійності органів державної влади, які теоретично є носіями

поділених влад. У даному контексті цікавим видається висловлювання американського вченого-юриста Дж.Харта, який писав: "Якщо усі дороги ведуть до Риму, то усі питання американського правління рано чи пізно зводяться до розподілу влад"¹. Тут Президент, Конгрес і Верховний Суд наділяються такими повноваженнями, які дозволяють їм впливати один на одного. Конгрес є носієм законодавчої влади, але його діяльність залежить від Президента, який є не тільки найважливішим джерелом законодавчої ініціативи, але й визначає долю багатьох законопроектів, використовуючи право вето, для подолання якого вимагається кваліфікована більшість обох палат Конгресу. Водночас Конгрес має можливість змінити і навіть відхилити законопропонування Президента і здійснювати контроль за діяльністю федерального виконавчого апарату державної влади. Хоча члени Кабінету і голови інших загальнонаціональних виконавчих відомств не є членами Конгресу, вони можуть викликатися і піддаватися допиту у різного роду комітетах Конгресу, наділених значними ревізійними, контрольними і розслідувальними повноваженнями. Верховний суд США, згідно з судовим прецедентом 1803 р. (справа "Мербюрі проти Медісона"), може скасувати акти Конгресу, що суперечать верховному праву.

У США президент є одночасно главою держави і главою виконавчої влади. Міністри не складають уряду, тобто колегіального і солідарного органу, що має власні прерогативи і відповідальність. Кожний з них індивідуально уповноважений лише здійснити політику глави держави, останній же може змістити будь-якого міністра, навіть не мотивуючи свого рішення. Вважається, що президент може усувати федеральних посадових осіб тільки у тих випадках, якщо вони зайняті у виконавчих агенціях, безпосередньо підпорядкованих голові виконавчої гілки влади, тобто тих, хто складає "команду президента". Так, президент Дж.Форд усунув від посади міністра оборони Дж.Шлесінджера, мотивуючи це тим, що хотів би мати і у Пентагоні і ЦРУ "своїх хлопців". Улітку 1982 р. президент Р.Рейган примусив піти у відставку держа-

¹ Цит. за: Никеров Г.И. Административное право США. – М., 1977. – С. 46.

вного секретаря О.Хейга, який не порозумівся з деякими друзями президента¹.

Як уже було показано вище, президент у США обирається незалежно від парламенту колегією вибірників. Оскільки вибори глави держави здійснюється на більш широкій основі, ніж колегія, складена із парламентаріїв, ученидержавознавці, посилаючись на теорію мандата, отриманого президентом на виборах, наділяють останнього формальними повноваженнями представника нації у цілому. Саме виходячи з цих міркувань, у літературі президентську республіку іноді іменують дуалістичною республікою.

Будучи "головою виконавчої влади", президент США формує уряд лише за номінальною участю конгресу. В Конституції цієї держави йдеться про дві процедури призначення федеральних посадових осіб. Стосовно вищих посадових осіб, поіменованих у Конституції, та усі ті, які можуть бути засновані конгресом, то вони призначаються спільно президентом і сенатом. Установлена Конституцією процедура передбачає дві стадії: підбір кандидатури президентом і запропонування її сенату та затвердження кандидатури двома третинами голосів присутніх і тих сенаторів, які голосують – т.зв. процедура "за порадою і згодою сенату". Усі інші посадові особи призначаються без участі сенату одноособово президентом, судами або керівниками департаментів.

Щодо процедури і підстав дострокового усунення від посади Конституція містить тільки одне положення (Ст. II, розд. 4), згідно з яким усі цивільні посадові особи можуть бути притягнуті до відповідальності у порядку імпічменту за здійснення зради, хабара або іншого тяжкого злочину; у випадку визнання їх винними вони відсторонюються від посади. Оскільки процедура імпічменту застосовується вкрай рідко і тільки стосовно президентів і федеральних суддів, можна зробити висновок, що Конституція фактично залишила відкритим питання про дострокове усунення від посад усіх винних федеральних посадових осіб.

¹ Див.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 296-297.

На зламі 80-х – 90-х рр. ХХ ст. у деяких державах Латинської Америки й Африки у ході конституційних реформ з'явилися нові різновиди президентських республік: президентські республіки з елементами парламентаризму, суперпрезидентські, президентсько-моністичні та президентсько-мілітарні республіки, а також президентсько-партократичні республіки і президентсько-клерикальні республіки.

Нові конституційні положення, що змінили взаємовідносини президента, парламенту та уряду в президентських республіках з елементами парламентаризму в узагальненому вигляді зводяться до таких. Один із найважливіших стала поява положення про утворення уряду – Ради міністрів. У Перу, Єгипті, Іраці, деяких країнах Африки була заснована посада прем'єр-міністра. Рада міністрів стала приймати колегіальні рішення. Однак така посада скоріше є тільки адміністративною, оскільки фактичним керівником залишається президент. Наприклад, згідно з п. 1 ст. 35 Конституції Намібії уряд цієї країни – Кабінет Міністрів складається з президента, прем'єр-міністра та інших міністрів, призначених главою держави із числа членів Національних Зборів. Відповідно до п. 3 цієї статті на засіданнях уряду головує президент, а за його відсутності – Прем'єр-міністр чи інший міністр, призначений для цієї мети главою держави. Прем'єр-міністр, згідно зі ст. 36 Конституції, представляє уряд у його взаєминах із парламентом, координує роботу кабінету, надає допомогу президентові в управлінських справах.

У деяких країнах (Намібія, Єгипет та ін.) конституції передбачають елементи відповідальності уряду перед парламентом (Згідно ст. 4) Конституції Намібії, міністри несуть перед президентом і парламентом персональну відповідальність за роботу доручених їм міністерств, а також колективну відповідальність за роботу кабінету.

Водночас у тих державах, де немає посади прем'єр-міністра, а міністри безпосередньо підпорядковуються президенту, встановлена тільки часткова відповідальність міністрів перед парламентом. Так, відповідно до ст. 51 Конституції Замбії 1996 р. кабінет і міністри несуть відповідальність перед парламентом – національними зборами, хоча згідно з п. 3 ст. 46 вони одночасно є відповідальними і перед президентом.

Вотум недовіри можливий міністру в Колумбії за Конституцією 1991 р., Раді міністрів у Перу, відповідно до ст. 132 Конституції 1993 р. та інших країнах.

Але роль таких конституційних норм не варто переоцінювати, оскільки усе залежить від фактичної ролі президента як глави держави. Особливо в умовах країн, що розвиваються, де політичні партії слабкі, а їх представництво у парламенті розпилене, ще більш посилюються позиції президента.

Суперпрезидентська республіка має такі розпізнавальні риси:

а) президент наділяється численними повноваженнями при досить слабкому контролі з боку законодавчої та судової влад. У деяких з них відсутня посада віце-президента, що сприяє посиленню особистої влади фактичного голови виконавчої влади; б) президент нерідко отримує свої повноваження нелегітимним шляхом, або як ватажок перевороту, або як голова хунти (колективного органу керівництва заколотниками (як це мало місце в минулому в Чілі); в) президентські повноваження реалізуються в умовах перманентного надзвичайного стану, при якому скасовуються або обмежуються конституційні гарантії прав і свобод людини та громадянина. Все це безумовно сприяє посиленню особливої влади президента (наприклад, у Колумбії, Парагваї, Перу). Зазначимо, що як в конституційній теорії, так і в державно-правовій практиці країн з такою формою правління є певні правові важелі, які спроможні стримувати всевладність президента. На думку латиноамериканських дослідників, одним із таких є конституційний принцип ротації, тобто неможливість переобрання президента на наступний строк повноважень. З цим пов'язані і жорсткі кваліфікаційні умови (цензи), які пред'являються до кандидата на найвищу державну посаду (належність до даної нації з дня народження, ценз осілості, вікові обмеження, тощо). Інший юридичний важіль – закріплення в конституції принципу відповідальності президента у випадку порушення Основного або інших законів держави (процедура "імпічменту" передбачається конституціями Болівії, Бразилії, Перу, Уругвай та інших держав).

Однією з найбільш централізованих форм президентської республіки є президентсько-моністична (в літературі вживається також інша назва: президентсько-монократична).

Монократична республіка характерна для "молодих" держав країн Тропічної Африки, а також для деяких соціалістичних держав (КНДР).

У державах із такою формою правління (Демократична Республіка Конго, Малаві та ін.) влада президента значно посилена в результаті того, що останній є лідером правлячої (інколи – єдиної) партії. Посада президента в конституційному порядку закріплюється за певною особою. Глава держави має право розпуску парламенту.

Звичайно, ще більш сильної влади набувають президенти у державах тоталітарного соціалізму. Поєднуючи посаду генерального секретаря правлячої партії (комуністичної), будучи головним ідеологом країни, президент такої держави зосереджує у своїх руках величезну владу. Прикладом може слугувати Куба, де усі реальні важелі державної влади належать Ф.Кастро. Таку форму республіки можна назвати президентсько-партократичною. Проголошена конституцією відповідальність уряду перед парламентом реального значення не має. Склад уряду, зміни до нього затверджуються на засіданнях вищого органу партії, де вирішальне слово має генеральний секретар, він же і президент. Парламент тільки "схвалює" рішення центрального органу партії, і, як правило, одногolosно.

Особлива форма президентсько-клерикальної республіки діє в Ірані згідно з Конституцією 1979 р. Для неї характерне юридичне (конституційне) закріплення участі духовенства не тільки в політичному житті, але і в безпосередньому управлінні державою. Поряд з посадою президента країни передбачається пост Духовного керівника іранського народу – аятоли. Ухвали останнього обов'язкові для світської влади і справляють, як правило, вирішальний вплив на провадження державних справ.

У сучасному світі нерідко зустрічаються президентські республіки, які можна назвати президентсько-мілітарними (військовими). Як правило, вони утворюються після державних переворотів на тимчасовій основі. Досить сказати, що з часів виникнення незалежних держав в Азії, Африці, Латин-

ській Америці та Океанії, за приблизними підрахунками різних авторів, сталося близько 1000-1100 військових переворотів, з яких майже 700-750 закінчувалися утворенням військових, революційних, інших рад (хунт) і проголошенням їх керівників президентами¹. Президентсько-мілітарна республіка – найбільш централізована форма державного правління. Як правило, міністерські посади обіймають військові, головою уряду є також військовий президент. Парламент розпускається і не діє. Така республіка спирається на армію, яка утворює систему органів державного управління згори донизу. Звичайно, політичні партії, які не підтримують військовий режим, забороняються. Такі форми правління встановлювалися і встановлюються зокрема у таких державах, як Сомалі, Судан, Центрально-Африканська Республіка, Фіджі та ін.

Отже, будь-яка форма президентської республіки посилює позиції глави держави у відносинах: президент, парламент, уряд, послаблюючи парламент і уряд. При деяких різновидах цієї форми, як було показано вище, президент стає зосередженням усієї влади, а іноді і керівником створеної партійно-державної політичної структури. Водночас не можна абсолютизувати оцінку тих чи інших видів президентської форми правління, оскільки у багатьох випадках усе залежить від їхнього конкретного прояву в тій чи іншій державі.

Суттєво відрізняються від президентських парламентарні форми правління. В юридичній літературі **парламентарну республіку визначають як таку форму правління, при якій на чолі держави знаходиться виборна посадова особа, але уряд формується і діє лише при тій умові, що він користується довірою (підтримкою) нижньої палати парламенту (або навіть обох палат)**². Однак мусимо визнати, що така дефініція в зарубіжній конституційній доктрині не сприймається беззастережно. Проф. А.О.Мішин (Росія), наприклад, при характеристиці парламентарної республіки особливо виділяв принцип верховенства парламенту, перед яким уряд несе політичну відповідальність за свою діяльність, а також наявність по-

¹ Див.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 277.

² Современное буржуазное государственное право. Т. 2. – М., 1987. – С. 52.

сади прем'єр-міністра¹. Французька доктрина виходить з того, що основою парламентарного правління є рівновага законодавчої та виконавчої влади і що характерними ознаками такого правління є: по-перше, "дуалізм виконавчої влади", тобто поділ її на невідповідального главу держави і відповідального перед парламентом кабінету; по-друге, наявність "засобів взаємного впливу" (вотому недовіри і дострокового розпуску нижньої палати парламенту)².

Оскільки до цього часу у спеціальній літературі немає дефініції цього різновиду республіканської форми правління, яке було би сприйняте більшістю авторів, на наш погляд, найдоцільніше буде характеризувати його шляхом виділення розпізнавальних ознак. На основі аналізу конституційних положень і доктринальних поглядів, які існують у конституційному праві зарубіжних країн, можна окреслити такі характерні риси парламентарної республіки.

1. Проголошення принципу політичного верховенства парламенту. Основні закони практично всіх парламентарних республік проголошують так чи інакше парламент органом держави, який представляє інтереси народу. Так, п. 1 ст. 38 Основного закону ФРН проголошує депутатів Бундестага представниками усього народу. Аналогічні формулювання зафіксовані в конституціях Греції (п. 2 ст. 51), Португалії (ст. 150), Фінляндії (§ 2 Форми правління), Латвії (ст. 64), Македонії (ст. 61), Молдови (ст. 60). Але чи не найдокладніше сформульований цей принцип у нині діючій конституції Угорщини (ст. 19): "1. Верховним органом державної влади та представницьким органом народу Республіки Угорщина є Національна Асамблея. 2. Національна Асамблея, здійснюючи свої права, що випливають із народного суверенітету, гарантує конституційний порядок у суспільстві і визначає структуру, напрями та умови управління".

Із цього принципу випливає, що будь-яка установа у системі вищих органів влади повинна бути або поставлена у зале-

¹ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. – М., 1999. – С. 75.

² Див.: Современное буржуазное государственное право. – Т. 2. – М., 1987. – С. 53-54.

жність від парламенту, або зберігати політичну нейтральність. Так і відбувається, у будь-якому разі з формальної точки зору.

2. Наявність посади прем'єр-міністра та уряду як самостійного колегіального органу, наділеного широкими владними повноваженнями. При даній формі правління уряд – це завжди рада міністрів, а не кабінет президента (наприклад, ст. 81 Конституції Греції визначає, що урядом є Рада міністрів, яка складається з Прем'єр-міністра та міністрів. А п. 1 ст. 69 Конституції Австрії містить такий припис: "Здійснення вищого управління справами Федерації... доручається Федеральному канцлеру, віце-канцлеру та іншим федеральним міністрам. Вони утворюють у своїй сукупності Федеральний уряд, який очолюється Федеральним канцлером").

Уряд формується тільки парламентським шляхом з числа лідерів партії, яка має більшість у нижній палаті. Участь глави держави – президента – у формуванні уряду має чисто номінальний характер. Так, згідно з частиною другою ст. 92 Конституції Італії Президент Республіки володіє правом призначення Голови Ради міністрів і, за пропозицією останнього, міністрів. Але відповідно до ч. 1 ст. 94 Уряд повинен отримати підтримку обох палат Парламенту. Або такий приклад. У 1995 р. латвійський президент, бажаючи прискорити формування нового уряду, заявляє про намір самому призначити прем'єр-міністра, але робив це лише тому, що фракції парламенту тривалий час не могли самостійно утворити коаліцію більшості та скористатися своїм правом визначити склад уряду¹. Так само станеться і з відставкою уряду. Наприклад, якщо в італійському парламенті розпадеться партійна коаліція і сформується нова правляча група фракцій, це призведе до призначення нових міністрів. Австрійська конституція прямо вказує, що президент приймає рішення про відставку федеральних міністрів за пропозицією канцлера (ст. 70). Отже, в парламентарній республіці при дотриманні режиму конституційної законності правління завжди має партійний характер. Мабуть не випадково у державознавчій літературі зарубіжних

¹ Див.: Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1995. – № 4 (18). – С. 87.

країн парламентарні форми правління нерідко визначаються як "правління партії", "партійна державність"¹.

3. Відсутність у глави держави значущої політичної влади. Президент, як глава держави у парламентарній республіці, не є самостійним учасником політичного процесу: зміст рішень, які приймаються ним, не залежать від нього, а визначаються, як правило, політичними відповідальними органами – парламентом, урядом, міністрами. Так, кожний акт, який видається президентом, стає чинним і підлягає виконанню за умов його контрасигнації (*contr* – зустрічне; *assignation* – підписання) прем'єр-міністром на документах загальнополітичного змісту або міністром, коли акт глави держави зачіпає відповідну галузь управління. Ст. 89 Конституції Італії має таке формулювання: "жоден акт Президента республіки не є чинним, якщо він не завізований запропонувавшими його міністрами, які за це відповідальні". А Основний закон Зімбабве 1980 р. прямо передбачає обов'язок президента діяти "за згодою" із прем'єр-міністром.

Глава держави парламентарної республіки формально наділяється значними повноваженнями, але на практиці не справляє майже ніякого впливу на здійснення державної влади. Зокрема, участь президента у законодавстві формальна: він не володіє правом відкладального вето на рішення парламенту. Він не має права також самостійно запропонувати референдум, а тим більше визначити зміст питань, які ставляться на голосування. Будь-яка дія президента, включаючи розпуск парламенту, може бути здійснено також тільки зі згоди уряду. Символічна і участь президента у зовнішній політиці держави, адже зміст міжнародних договорів, рішення про дипломатичні представництва держави приймають прем'єр-міністр і керівник зовнішньополітичного відомства.

Глава держави у парламентарній республіці є політично нейтральною посадовою особою. В окремих державах нейтральність президента забезпечується ще і загрозою його усунення від посади. Наприклад, за Конституцією Мальти президент, який обирається Палатою представників, каже бути

¹ Див., зокрема: Государственное право Германии. – Т. 1. – М., 1994. – С. 120.

позбавлений повноважень у випадку, якщо він не упорається зі своїми функціями або за негідну поведінку.

Цікаво, що у ФРН ні в Основному законі, ні в конституціях земель немає терміна "глави держави". Основний закон цієї країни, як міркують німецькі державотворці, дає уявлення про Президента як про одного із конституційних органів влади, на якому покладені повноваження щодо прийняття рішень. Стосовно ж відсутності у Президента значущої політичної влади, на їхню думку, є в певній мірі основою його сили, яка виявляється у духовному впливові на політику суспільства. Федеральний президент уособлює собою те, що об'єднує усіх – дух Конституції¹.

4. Принцип політичної відповідальності уряду перед парламентом. У парламентарній республіці уряд, міністри несуть відповідальність тільки перед парламентом (як правило, перед нижньою палатою). в усіх без винятку парламентарних республіках у конституціях закріплюється інститут політичної відповідальності уряду. Традиційно вважається, що, наприклад, відхилення парламентом важливого урядового законопроекту або іншої важливої пропозиції представляє собою вотум недовіри. Резолюцію про довіру пропонується самим урядом. Він наполягає: якщо законопроект не буде прийнятий, уряд піде у відставку. Це тягне за собою достроковий розпуск парламенту і нові вибори, що не завжди влаштовує депутатів. Отже, загрожуючи відставкою, уряд домагається прийняття потрібних йому законів. Так, у Конституції Італії (ст. 94) сказано, що "голосування однієї або обох палат проти будь-якої пропозиції Уряду необов'язково тягне відставку. Резолюція недовіри повинна бути підписана не менш ніж однієї десятої членів палати і не може бути поставлене на обговорення раніше, ніж після трьох днів із моменту її внесення. Основний закон ФРН у ст. 67 також встановлює, що Бундестаг може висловити недовіру Федеральному канцлеру, але лише за умов обрання більшістю голосів наступника. В Молдові, відповідно до ст. 106 Конституції, парламент на пропозицію не менш як однієї чверті депутатів може виразити не-

¹ Див.: Государственное право Германии. – Т. 1. – М., 1994. – С. 238.

довіру Урядові більшістю голосів депутатів. Ця пропозиція розглядається через три дні після внесення її до парламенту.

Натомість резолюція осуду – як одна із форм контролю парламенту за діяльністю уряду (про це піде мова докладніше далі у посібнику) – це пропозиція, що йде від установленого конституцією або регламентом парламенту кількості депутатів із вимогою до уряду піти у відставку із мотивів, указаних у резолюції. Але, як показує державно-правова практика зарубіжних країн, усе це є безперспективним, якщо немає підтримки більшості у парламенті. Зазначимо у цьому зв'язку, що вотум недовіри або резолюція осуду не є частим явищем у парламентарній республіці, як це може здатися. Правляча партія або коаліція не бажають відправити у відставку "свій" уряд. У даному випадку не є аргументом і посилення на Італію, де тільки після Другої світової війни змінилося понад півсотні кабінетів міністрів. Італійські уряди змінювали один одного не через вотум недовіри, адже з 1949 р. не було жодного вотуму. Вони припиняли своє існування через розпад партійних коаліцій.

5. Підвищення ролі голови уряду, який визначає його політику – одна із сучасних тенденцій розвитку системи взаємовідносин вищих органів держави у парламентарній республіці. Проілюструємо це на конституційній практиці Індії. Фактично діючі конституційні угоди замінили встановлений Конституцією порядок організації вищих органів державної влади на діаметрально протилежний: Кабінет, зосереджуючи у своїх руках найважливіші повноваження по керівництву суспільством, повністю здійснює конституційні права президента і фактично контролює законодавчу діяльність. Президент позбавлений будь-якої можливості діяти інакше, як із санкції Ради міністрів. Закон 1976 р. про 42-у поправку змінив п. 1 ст. 74 Конституції, передбачивши, що президент "при виконанні своїх функцій діє згідно з порадою Ради міністрів". 44-а поправка до Конституції доповнила: президент може вимагати від Ради міністрів переглянути цю раду у будь-якій формі, але після такого перегляду президент повинен діяти відповідно до отриманої поради від уряду. Прем'єр-міністр стає зосередженням усієї державної діяльності. Про це свідчить і той факт, що імена прем'єр-міністрів Індії Д.Неру,

І.Ганді, Р.Ганді знають у всьому світі, тоді як прізвища президентів, які були при урядах цих діячів, мало відомі. Аналогічно небагато людей можуть назвати прізвища у недалекому минулому президента ФРН Р.Герцога, тоді як ім'я канцлера Г.Коля знають чимало.

З-поміж інших характерних особливостей парламентарних республік у зарубіжному державознавстві виділяють ще такі, як невідповідальність глави держави (конституції Греції та Італії, зокрема, формулюють цей принцип); наділення президента резервною функцією (на випадок відставки канцлера, розпуску Бундестагу у ФРН; але чи не найбільш розгорнутий вираз знайшла ця ідея в Конституції Греції)¹.

Парламентарна республіка – менш розповсюджена форма правління, ніж президентська республіка. У даний час парламентарними республіками є такі держави: Австрія, Греція, Болгарія, Естонія, Ізраїль, Індія, Ірландія, Ісландія, Ліван, Італія, Туреччина, Угорщина, ФРН, Чехія та деякі інші.

Характеристика цього різновиду республіканської форми правління не була би повною, якщо не розглянути унікальну систему правління в Ізраїлі. Ідея обрання голови уряду безпосередньо народом при збереженні політичної відповідальності кабінету перед парламентом була уперше висунута в 1964 р. лейденським професором права Й.Гластра ван Лоон. Учений запропонував прямі вибори прем'єр-міністра в якості засобу боротьби проти свавілля парламентських фракцій. Ізраїль – єдина держава у світі, в якій ця ідея була перетворена в життя. Основний закон про уряд 1992 р., який набрав чинність у травні 1996 р., вніс серйозні зміни у взаємовідносини між трьома вищими органами державної влади Ізраїлю – президентом держави, урядом і кнесетом, а також у відносини всередині уряду. Роль президента у вирішенні справ в Ізраїлі завжди була скромною. З цього приводу досить колоритно висловився перший ізраїльський президент Х.Вейцман: "мій носовик – це єдина річ, куди я можу совати свій ніс. У решті випадків – ніс Бен Гуріона (тогочасного голови уряду)". Закон же 1992 р., запровадивши прямі вибори голови уряду, практично повністю відсторонив главу держави від участі у цьому процесі. Тепер тільки у

¹ Див.: Современное буржуазное государственное право. – Т. 2. – С. 60-72.

двох випадках закон зобов'язує голову уряду (офіційна назва цієї посади рош-а-мемшала) звертатися до президента: коли голова уряду добровільно подає у відставку, він повинен вручити відповідну заяву президенту (ст. 23); коли голова уряду має намір достроково розпустити кнесет, він може це зробити лише за згодою президента (п. "а" ст. 22). Можливість відмовити главі уряду у достроковому розпуску парламенту – єдиний владний елемент президента. Глава держави в Ізраїлі знаходиться у становищі, подібно до якого немає у жодній країні світу: поряд з президентом, обраного парламентом, діє всенародно обраний прем'єр-міністр.

По-новому регулює Основний закон 1992 р. відносини всередині уряду. Міністри призначаються не президентом республіки, а прем'єр-міністром, причому кожне призначення має бути затверджено кнесетом. Не менше половини міністрів повинні бути членами кнесету. Кожний міністр не тільки призначається, але й може бути звільнений прем'єр-міністром. Кнесет також має право позбавити міністра повноважень в обмежених випадках. Закон також закріпив за прем'єр-міністром голову уряду широкі організаційно-кадрові повноваження: він визначає функції кожного міністра, засновує і ліквідує відомство, але про це інформує кнесет. Водночас за ним закріплюється тільки загальне керівництво, але з усіх питань, які не входять до компетенції інших влад, від імені держави у якості виконавчої влади уповноважений діяти уряд у цілому (ст. 40). Закон 1992 р. вніс новели і в регулюванні відносин між урядом і кнесетом. За парламентом збережено право винесення вотуму недовіри голові уряду при умові схвалення більшістю складу парламенту – не менше, ніж 61 депутатом (із 120). Кнесет може змістити прем'єр-міністра голову уряду у порядку "Імпічменту", якщо той буде звинувачений у злочині або якщо рішення про відсторонення голови уряду буде прийнято 2/3 голосів членів кнесету. Зі свого боку і голова уряду отримав право дострокового розпуску парламенту, якщо він вважає, що "у кнесеті склалася більшість, налаштована проти уряду, і це заважає нормальній діяльності уряду"¹.

¹ Див.: Стародубский Б.А. Уникальная система правления в Израиле // Государство и право. – 2000. – № 2. – С. 86-91.

Унікальність системи правління в Ізраїлі полягає не тільки у тому, що посада голови уряду заміщається таким незвичним способом, але і в тому, що уся система вищих органів держави функціонально відрізняється і від президентської, і від напівпрезидентської, і від парламентської систем. І все ж, виходячи з міркувань такого авторитету у галузі конституційного права, як М.Дюверже, який зазначав, що для існування парламентарної системи досить і політичної відповідальності кабінету перед парламентом¹, Ізраїль можна віднести до держав із парламентарною формою правління.

Поруч із класичними (президентською та парламентарною) формами республіканського правління, у розвинутих зарубіжних країнах є окремі гібридні або, що не зовсім вдало, змішані форми правління, які нерідко ще називають президентсько-парламентарними (парламентарно-президентські і навіть напівпрезидентські). Зауважимо, що вчені не дійшли згоди щодо загальноприйнятого найменування таких гібридних форм правління. Тривалий час у науці конституційного права вони розглядалися не як самостійна форма правління, а як перехідні (або до президентської, або до парламентарної республіки), М.Дюверже на основі аналізу практики функціонування напівпрезидентської республіки, насамперед у Франції, прийшов до висновку про самостійне існування подібної форми правління. Тепер цей висновок отримав визнання в наукових колах. Інший, не менш відомий сучасний фахівець у галузі конституційного права – Ф.Ардан пише про те, що такі гібридні форми поєднують елементи як парламентарних, так і президентських форм. Від першої вона запозичає подвійність виконавчої влади, співробітництво уряду і парламенту, політичну відповідальність виконавчої влади перед законодавчою, право президента на розпуск парламенту. З іншого боку, зверхність президента, його обрання шляхом загального голосування, власні повноваження, домінуюче становище стосовно Кабінету міністрів, практично повна відсутність політичної відповідальності перед Національною Асамблеєю характерними ознаками президентської форми. П'ята Республіка одночасно є і парламентською, і

¹ Див.: Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. – Paris, 1990. – P. 174.

президентською (риси парламентарної республіки, однак, мають домінуючий характер¹.

Аналіз текстів конституцій країн, які сприйняли ці форми правління, дозволяє поділити їх на три групи залежно від конституційних прерогатив глави держави: 1) країни із відносно невеликим обсягом прерогатив президента (наприклад, Франція); 2) країни із середнім обсягом прерогатив глави держави (Португалія); 3) країни із сильними президентськими прерогативами (Фінляндія). У навчальних цілях такі форми правління можна було би позначити відповідно термінами "напівпарламентарна", "парламентарно-президентська" і "напівпрезидентська".

Водночас, як слушно зауважує відомий вітчизняний фахівець у галузі конституційного права зарубіжних країн професор В.М.Шаповал, сутність тієї чи іншої гібридної (змішаної) форми правління визначається не арифметичними підрахунками ознак, що відрізняють її від інших сучасних форм, а співвідношенням конституційних і реальних повноважень у сфері виконавчої влади, якими володіють президент і прем'єр-міністр. До того необхідно врахувати і те, що реальний їхній статус може змінюватися залежно від суспільно-політичних обставин і навіть від авторитету політиків, які займають відповідні посади².

Існують і інші варіанти форми правління у зарубіжних країнах. Радянська республіка – як форма правління застосовується тільки в соціалістичних країнах (КНР, СРВ, Куба та ін.). Її юридичними ознаками є:

1) верховенство і повновладдя рад або "представницьких" органів під іншими назвами – усі інші державні органи, крім прокуратури, формуються радами відповідного рівня, відповідальні та підзвітні їм; 2) ради усіх ступенів утворюють єдину вертикальну систему, всередині якої існують відносини керівництва і підлеглості; 3) оскільки депутати усіх рівнів виконують свої функції на громадських засадах, у позаробочий час, їхні поточні повноваження здійснюються виконавчими

¹ Див.: Ардан Ф. Франция: государственная система. – М., 1994. – С. 164-165.

² Див.: Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник. – К., 1997. – С. 88-89.

органами рад у центрі і на місцях, рішення яких підлягають наступному затвердженню на сесіях; 4) влада побудована на принципі єдності влади; ради поєднують у своїх руках і законодавчі, і виконавчі функції; 5) реальна влада належить на всіх рівнях апарату партійного комітету (партократії).

Своєрідна гібридна (змішана) республіка як форма правління встановлена у Швейцарії. З конституційно-правової точки зору визначити її дуже складно. Одні вчені говорять про існування в цій країні змішаної республіки з вираженим дуалістичним державним режимом¹. Другі таку форму визначають як директоріальну республіку². Треті – республікою безпосередньої демократії³. Якщо виходити з тих ознак, якими характеризуються республіканські форми правління, то, мабуть, доцільно сприйняти точку зору перших авторів. Адже у Швейцарії колегіальний орган – Федеральна рада – поєднує функції її уряду, а також і глави держави. Він обирається парламентом, і не несе перед ним політичної відповідальності.

Зауважимо, що незважаючи на цю класифікацію типових "моделей" організації державної влади, все ж мусимо констатувати: не існує в світі абсолютно ідентичних монархій або республік, кожна відображає у своїй організації своєрідність тієї країни, в якій вона діє.

§ 3. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ІНСТИТУТ ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ

Запропонований нами термін "територіально-політична організація держави" для позначення даного інституту умовний. У повсякденній мові, а іноді і в політичній літературі тривалий час вживається термін "державний устрій" у занадто широкому значенні цього слова: для характеристики державного ладу країни, системи державного управління. В спе-

¹ Див.: Маклаков В.В. Основы государственного (конституционного права Швейцарии // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. – Т 3. – М., 1997. – С. 421.

² Див.: Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. – С. 87.

³ Див.: Арановский К.В. Вказана праця. – С. 156.

ціальній юридичній літературі термін "державний (національно-державний) устрій" використовується лише у вузькому розумінні цього слова для характеристики політико-територіальної та адміністративно-територіальної організації держави, визначення співвідношення держави у цілому з її складовими частинами (штатами; провінціями; землями), автономними утвореннями, адміністративно-територіальними одиницями). Зарубіжні конституції також використовують різні поняття для позначення цього інституту. Так, термін "структура держави" застосовується в конституціях Греції 1975 (розд. 1 частини 3), Ефіопії 1994 р. (глава IV) та Перу 1993 р. (розд. 4). Але під цією назвою в основних законах цих країн розміщений нерівнозначний за змістом нормативний матеріал: у конституції Греції говориться про структуру державних органів; у конституції Ефіопії мова йде про форму правління і територіальний устрій держави; в конституції Перу – про законодавчу та виконавчу влади, виборчу систему, регіони та виконавчу влади, виборчу систему, регіони та муніципалітети. Невдалими є і терміни "Публічні влади" (розд. III Конституції Молдови), "територіальна організація публічної влади"¹, оскільки їх неоднозначне тлумачення може призвести до змішування державної влади і місцевого самоврядування, а трактування федеративного устрою до адміністративного – територіального устрою. Інакше кажучи, адекватний узагальнюючий термін поки ще не знайдено.

У формі територіально-політичної організації держави відбиваються юридичні особливості її політичного ладу. Тому територіально-політичну організацію країн потрібно розрізняти насамперед за формальними критеріями та ознаками. Такими критеріями є:

- склад територій, які володіють державністю, та їх правовий статус;
- законодавче закріплення права на сецесію, тобто виходу з територіально-політичного утворення;
- правовий статус територіальних органів та нормативних актів, які видаються ними;

¹ Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Т. 2. – С. 352.

– юридичне визначення статусу особи в її взаємовідносинах з територією (наявність громадянства одного чи двох державоутворень);

– система розподілу повноважень між територіями і центральним територіально-політичним утворенням, до якого вони входять;

– система фінансово-бюджетних відносин між центром і територіями, що утворюють державу¹.

Виходячи з вищезазначеного, можна запропонувати таке визначення. **Конституційний інститут форми територіально-політичної організації держави** – це сукупність принципів і норм, які визначають політико-правовий статус держави і територій, що її утворюють, систему взаємовідносин між ними, територіальну структуру влади, а також політична і державна практика відповідної країни.

Насамперед, у конституціях зарубіжних країн можна знайти норми, які регулюють питання території та кордонів держави. Так, в Основних законах Бразилії, Канади, ФРН, Швейцарії територія держави окреслюється шляхом переліку її складових частин (штатів, провінцій, земель. Розгорнуте визначення державної території дається у ст. 42 Конституції Мексики, в якій є таке формулювання: "Державна територія включає: 1) територію складових частин федерації; 2) територію островів, включаючи рифи (скелі) і острівки у прилеглих морях; 3) територію острова Гваделупе й островів Ревіл'я-Хіхедо, розташованих у Тихому океані; 4) континентальний шельф і зону морського дна островів, островків і рифів; 5) води територіальних морів у межах, установлених міжнародним правом і внутрішнім морським правом; 6) повітряний простір над державною територією у межах, установлених міжнародним правом. Докладні положення про склад території дають конституції Коста-Ріки, Колумбії, Куби, Нікарагуа (Латиноамериканський регіон), – Намібії (Африка), Азербайджану та інших держав світу. Звичайно, включення до тексту конституції положень про територію держави має принципове значення: воно засвідчує про відмову від будь-

¹ Див.: Араповский К.В. Государственное право зарубежных стран. – С. 191.

яких територіальних зазіхань, про стабільність кордонів, про миролюбний характер держави.

При всій важливості конституційних норм, які стосуються території держави, серцевину цього інституту, безперечно, складають принципові положення про унітаризм, федералізм, автономію. У даному ракурсі необхідно зазначити, що хоча наука і виділяє дві основні форми, – унітарну і федеративну, це зовсім не виключає існування змішаних форм територіально-політичної організації держави. Як засвідчує аналіз конституційних норм і державно-правової практики, такі форми у зарубіжних країнах різноманітні та суцільно індивідуальні.

Унітарна форма територіально-політичної організації держави є переважаючою: вона існує у 169 країнах світу. Конституції, які закріплюють унітарний характер держави, або містять це визначення (на прикладі ст. 6 Конституції Португалії, яка має назву "Унітарна держава", фіксує такі положення: "1. Держава є унітарною і поважає у своїй організації принцип автономії місцевих органів влади і демократичної децентралізації державного управління. 2. Архіпелаги Азарський і Мадейра утворюють автономні області, які мають політико-адміністративні і власні урядові органи"), або говорять про неподільність держави (конституції Беніну 1990 р., Франції 1958 р., Люксембургу 1968 р.), або поєднують ці визначення (п. 1 ст. Конституції Румунії проголошує: "Румунія є національною державою, суверенною та незалежною, унітарною та неподільною"). Інколи передбачається, що розчленування держави, сепаратизм складають кримінальний злочин.).

У переважній більшості унітарних держав світу територія поділяється на адміністративно-територіальні одиниці (зокрема, виняток складають такі держави як Науру і Тувалу в Океанії, населення кожної із яких не перевищує 10 тис. осіб, і які, цілком зрозуміло не мають адміністративно-територіального поділу). Як правило, види адміністративно-територіальних одиниць перелічуються в конституціях (наприклад, ст. 110 Конституції Молдови фіксує таке положення: "В адміністративному відношенні територія Республіки Молдова поділяється на райони, міста й села. Відповідно до закону деякі міста можуть бути визнані муніципіями).

Якщо територія унітарної держави поділяється тільки на адміністративно-територіальні одиниці – це проста унітарна держава. Отже, **унітарна держава** – це *єдина, цілісна, злита держава, складові частини якої не володіють будь-якою політичною самостійністю*.

У конституційно-правовій літературі зарубіжних країн унітарна держава характеризується на основі таких ознак: 1) наявність тільки однієї конституції; 2) існування єдиної системи вищих органів державної влади; 3) єдина система права; 4) єдине громадянство; 5) єдина судова система; 6) складові частини найчастіше мають статус адміністративно-територіальних одиниць.

З точки зору організації публічної влади в центрі та на місцях, а також характеру взаємовідносин центральних і місцевих органів усі унітарні держави можна класифікувати як: а) централізовані, б) відносно децентралізовані; в) децентралізовані. Які ж відмінності між ними?

У централізованій унітарній державі адміністративно-територіальні одиниці одноособово управляються чиновниками, призначеними центром, а виборні місцеві органи, як правило, відсутні (Судан, Малаві). В Індонезії ці чиновники можуть бути рекомендовані з числа кандидатур, запропонованих місцевими представницькими органами. Натомість у Болгарії та Польщі обласна ланка територіального устрою не має виборних представницьких органів, а адміністративне управління здійснюють призначені урядом особи (начальники областей – у Болгарії, воєводи – в Польщі).

Відносно децентралізована унітарна держава характеризується тим, що поряд із призначеними із центру чиновниками (наприклад, префектами у Франції) існують обрані населенням муніципальні органи (в тій же Франції – мери, ради в провінціях). Представники уряду тут володіють величезними повноваженнями, навіть правом втручання у справи муніципального управління.

У децентралізованій унітарній державі місцеве управління здійснюють виборні органи місцевих адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, ради графств у Великобританії).

Необхідно враховувати при цьому, що бувають дволанкові (Болгарія), триланкові (Колумбія) і чотирьохланкові (Франція) адміністративно-територіальні поділи.

Водночас унітарна держава може бути і складною, якщо поряд із адміністративно-територіальним поділом існують і автономні утворення. Останнім часом у конституціях і законодавстві зарубіжних країн поняття **автономії** вживається в двох значеннях. У широкому розумінні цього слова **автономія** означає надання будь-якій частині держави або всім однопорядковим частинам (Італія, Японія) будь-якої форми самостійності, внутрішнього самоврядування. Так, Конституція Японії проголошує "принцип місцевої автономії", яку часто називають обласною. Водночас у ряді випадків створення автономних утворень в унітарній державі ґрунтується на врахуванні особливостей культури, історії, традицій, побуту населення, що проживає в них (Корсика у Франції, Іракський Курдистан, округа для індіанського поселення в Нікарагуа).

В зарубіжному конституціоналізмі, залежно від того компактно чи розрізнено проживають національні меншини, використовуються три концепції автономії: персональна, корпоративна і національно-територіальна. Зокрема, персональна автономія використовується, коли нацменшини розсіяні (наприклад, саамі у Фінляндії та Швеції). Вони створюють свої організації, клуби, інші об'єднання, за допомогою яких беруть участь у державному житті. Конституція Македонії (ст. 48) передбачає, що "представники усіх національностей мають право відкривати культурні, мистецькі та навчальні заклади, а також інші установи для вираження, плекання та розвитку своєї самобутності". А згідно зі ст. 78 Збори Республіки Македонія, тобто парламент, утворюють Раду з міжетнічних відносин, до складу якої входять Голова парламенту та на два представники, кожен з яких репрезентує македонців, албанців, турків, волохів, румунів, а також інших національностей, що проживають в Македонії. Парламент зобов'язаний взяти до уваги думку та пропозиції Ради та прийняти рішення з їх урахуванням.

Корпоративна автономія пов'язана з певними лінгвістичними спільнотами, яким резервуються частина місць у державному апараті, а до державних службовців іншої націона-

льності, що працюють у місцях розселення першої, ставиться вимога володіння мовою місцевого населення.

Щодо національно-територіальної автономії, то вона застосовується тільки у випадку компактного проживання національних меншин. У теорії держави і права, рівно і в конституційному праві, прийнято розрізняти дві форми такої автономії: *політичну (законодавчу) та адміністративну*. При політичній (законодавчій) автономії, як правило, на конституційному рівні за органами автономії закріплюється право на видання місцевих законів з питань, які відносяться до її компетенції, а у випадку створення адміністративної автономії її органи самоврядування також можуть прийняти нормативні акти з питань освіти, видання газет, радіомовлення та телебачення на місцевій мові. На місцевій мові ведеться судовий процес. Політична (законодавча) автономія існує в Північній Ірландії (Великобританія), на Корсиці (Франція), Аландських островах (Фінляндія, в Гренландії і на Фарерських островах (Данія), вона проголошена в Курдистані (Ірак) у 1974 р., Шрі-Ланці (для північно-східної провінції, де проживають таміли) і в деяких інших країнах.

У названих регіонах автономія побудована за загальною схемою: є обраний місцевий парламент, який формує місцевий уряд. Закони місцевого парламенту повинні відповідати загальнодержавним актам. Призначений центральною владою представник центру (губернатор, комісар) має право вето стосовно законів, прийнятих місцевим парламентом. Правовою основою діяльності автономних органів є Статут про автономію.

Звичайно, політична (законодавча) автономія може мати і має неоднаковий ступінь розвитку. Данія, наприклад, стосовно Фарерських островів і Гренландії зберігає за собою лише контроль у галузі закордонних справ і оборони. В Іспанії же, де поряд із чотирма "національними областями" (Каталонія, Країна басків та ін.) є ще 13 "історичних областей" – усього 17 автономних спільнот, Конституція у розділі III (ст.ст. 143-158) наділяє їх широкими повноваженнями (до їх відання відносяться, зокрема створення власних органів самоврядування, зміна меж муніципій, територіальний, міський, житловий благоустрій, громадські роботи, землеробство і тваринницт-

во, ліси і лісове господарство, розвиток освіти, культури і спорту, соцзабезпечення, охорона здоров'я тощо.

У багатьох державах світу існує адміністративна національна автономія. Найбільш широко вона використовується в КНР, де національні меншини охоплюють 50-60 відсотків територій, будучи розселені уперемішку з іншими національностями. В КНР нараховується 159 автономних одиниць, у тому числі автономних районів – 5, автономних округів – 30 і автономних повітів – 124. Статус автономії закріплений на конституційному рівні у розділі VI глави III "Органи самоврядування в районах національної автономії". Тут встановлюється, що органом самоврядування у районах національної автономії є Збори народних представників і народні уряди автономних областей, автономних округів та автономних повітів (ст. 112). До складу цих органів поряд із депутатами входить відповідна кількість депутатів від інших національностей, що проживають у даній автономній одиниці (ст. 113). Автономні форми національної державності користуються досить широким колом прав із важливих питань державного будівництва: вони здійснюють планування своєї економіки, володіють правом розпоряджатися усіма фінансовими надходженнями згідно з державною фінансовою системою на місцеві потреби¹.

Різні форми автономії існують у пострадянських республіках, зокрема в Азербайджані, Грузії, Молдові, Таджикистані, Узбекистані.

Незважаючи на переважання унітаризму, федерація, як форма територіально-політичної організації держави, досить розповсюджена, й існує у наші дні у 24 країнах світу (в Європі – це Австрія, Бельгія, Росія, ФРН, Югославія, Швейцарія та утворена у 1995 р. сербо-хорватсько-мусульманська федерація у складі унітарної держави Боснії та Герцеговини; в Азії – Індія, Малайзія, Об'єднані Арабські емірати, Пакистан; в Америці – Аргентина, Бразилія, Венесуела, Канада, Мексика, США; в Африці – Ефіопія, Коморські острови, Нігерія, Тан-

¹ Див.: Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 211-212.

занія; в Океанії – Австралія, Папуа-нова Гвінея, Сполучені Штати Мікронезії).

Федерація (від лат. foederatio – союз, об'єднання) – це форма територіально-політичної організації держави. У конституційному (державному праві зарубіжних країн федеративна держава визначається як єдина союзна держава, що складається з державних утворень, які володіють юридично певною політичною самостійністю¹.

Щодо конституційно-правового поняття федеративної держави, то вона, як слушно зауважує проф. К.Хессе, – охоплює загальні ознаки, які притаманні іншим федеративним державним утворенням; воно означає комплекс багатьох державних організацій і правопорядків "держав-членів" і "держави у цілому", що знаходяться у взаємній залежності².

Аналіз новітніх досліджень вітчизняних і зарубіжних учених у галузі конституційного права, а також відповідних приписів основних законів дозволяють виділити такі найбільш характерні ознаки федеративної форми територіально-політичної організації держави.

1. Законодавче закріплення принципу федералізму та його практична реалізація як передумова і основа вільного об'єднання різних, в основному рівноправних, як правило, раціональних політичних спільнот, які так повинні бути об'єднані для спільної діяльності*.

Наприклад, текст Основного закону ФРН містить чітку констатацію про дію у цій державі принципу федеративної держави (ст. 20 абз. 1). Окремі елементи цього принципу закріплені у конституційних нормах (ст. 28-31; ст. 32, абз. 3; ст. 33 абз 1; ст. 50-53; ст. 54, абз. 3; ст. 70-80, 81, 83-85, 91, 91-а–91б, 99104а–109, 114, 115а–115в, 118; ст. 123, абз 2; ст. 125, 126, 129, 130, 134, 135, 138, 141, 142, 144 Основного закону. Відповідно до загальноприйнятої у ФРН думки в юридичній

¹ Див.: Государственное право Германии. – Т. 1. – М., 1994. – С. 24-75; Российская юридическая энциклопедия. – М., 1999. – С. 1030.

² Див.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 114.

* Автор поділяє позицію тих учених, які вважають, що без закріплення цього принципу важко пояснити необхідність існування сучасної федеративної форми організації держави / Див.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 115.

науці та судовій практиці, принцип федералізму відноситься до основоположних засад Конституції ФРН. Федеративний конституційний суд ФРН в одному зі своїх рішень також назвав принцип федералізму однієї із засад конституції. Пізніше він згадав про нього як про "принцип федеративної держави, на якому спирається конституційний лад ФРН"¹.

У конституціях інших держав цей принцип також знайшов своє закріплення (ст. 2 абз. 1 Федерального конституційного закону 1920 р. говорить: "Австрія є федеративною державою"). Відповідні положення є в конституціях Аргентини, Росії, Пакистану та інших федеративних держав. територій

2. Наявність єдиної території, що складається зі сукупності територій її суб'єктів, на які розповсюджується суверенітет, федерації. Практично усі конституції федеративних держав фіксують положення про склад території федерації, хоча й робиться це по-різному. Так, ст. 2 абз. 2 Конституції Австрії обмежується іменним переліком земель, а у ст. 3, абз. 1 лише згадується про те, що територія федерації включає в себе території її земель. Поіменний склад суб'єктів Російської Федерації міститься в Конституції РФ (ст. 65). Конституція Швейцарії практично в такий же спосіб регулює це питання, закріплюючи у ст. 1, що "об'єднані даним союзом народи двадцяти трьох суверенних кантонів Швейцарії... у сукупності утворюють Швейцарську Федерацію". Але незалежно від способу визначення і конституційного закріплення складу території федеративних держав, усі вони мають за мету закласти наріжний камінь у забезпеченні цілісності держави.

3. Наявність конституційних гарантій статусу і кордонів суб'єктів федерації. У цілому цій проблемі зарубіжні конституційні акти приділяють значну увагу. Одним із основних питань, які мають визначальне значення для забезпечення територіальної єдності федерації, є конституційне закріплення за федеральними представницькими органами виключного права на прийняття рішень з питань, які стосуються територіальної організації держави.

¹ Див.: Государственное право Германии. – Т. – М., 1994. – 1994. – С. 75-76.

Наприклад, згідно з Конституцією Мексики Конгрес уповноважений: утворювати при наявності певних умов у межах уже існуючих штатів нові штати; визначати остаточно кордони штатів, розв'язуючи спори, які виникають між ними щодо розмежування відповідних територій...; законодавствувати з усіх питань, які відносяться до Федерального округу (ч. III, IV, VI, ст. 73). Конституція Індії наділяє парламент ще більшими правами і встановлює для нього можливість за допомогою закону прийняти до союзу або утворити нові штати на тих умовах, які він вважатиме потрібними (п. 213).

Не менш важливе значення має і те, що федеральні конституції зосереджують вирішення усіх питань, які стосуються захисту цілісності держави від зовнішніх і внутрішніх посягань на її територію, виключно у руках федеральних органів. Так, розділ 8 ст. 1 Конституції США формувати й утримувати армію; створювати і забезпечити флот; видавати правила щодо управління сухопутними і морськими силами та їх організації. До компетенції Конгресу США входить також право на випадок виникнення надзвичайних обставин передбачати порядок призову міліції для забезпечення виконання законів союзу, придушення повстань і відбиття вторгнень на її територію. Аналогічно вирішує це питання Конституція Індії (перелік 1 додатку 7), ст. 73 Конституції Мексики, ст. 73 Основного закону ФРН.

Суттєве значення для збереження територіальної цілісності федерації має віднесення питань зовнішньополітичної діяльності до виключної компетенції федеральних органів. Приміром, Конституція Австрії (п. 2 ст. 10) до відання федерації відносить зовнішні зносини, включаючи політичне і господарське представництво за кордоном, зокрема укладання усіх державних договорів, встановлення кордонів, товарообіг і торгівля тваринами із зарубіжними країнами. Подібні повноваження за федеральними органами закріплюють конституції Індії (п. 10, 11, 12, 13, 14 Переліку 1 Додатку 7), Мексики (п. XX ст. 73), Основний закон ФРН (ст. 73, абз. 1) та ін.

Конституції більшості зарубіжних федеративних держав відносять до виключної компетенції федерації також і такі питання, як: федеральні фінанси і податки; банківську діяльність; грошовий і валютний обіг і монетну монополію; митна

справа; державна статистика; діяльність пошти, телеграфа, телефона; транспорт; паспортна справа; іміграція; національна система права, федеральна система правоохоронних і судових органів тощо.

Усе це є могутньою системою конституційних гарантій цілісності федеративної держави.

4. Конституційне або конституційно-договірне розмежування предметів відання і повноважень між федерацією та її суб'єктами. Складові частини федерації – її суб'єкти (штати – в Австралії, Бразилії, Індії, Мексиці, США; землі – в Австрії та ФРН; провінції – в Канаді; кантони – у Швейцарії; емірати – в Об'єднаних Арабських Еміратах тощо) мають статус із власним адміністративно-територіальним устроєм, власною організацією влади та власною компетенцією. У цілому у будь-якій державі конституційно-правовий статус федерації та її суб'єктів, характер федеративних відносин багато в чому зумовлюється способами розподілу влади – предметів відання і повноважень – по вертикалі.

В науці та конституційній практиці існують декілька способів розмежування предметів відання і повноважень федерації та її суб'єктів.

Сутність першого полягає у встановленні конституцією виключних повноважень і предметів відання федерації, а всі інші питання (т.зв. "остаточні") є предметами відання органів суб'єктів федерації. (Така система характерна для США, застосовується із певними доповненнями в Австралії, Бразилії, Мексиці, Швейцарії). Другий спосіб – визначення повноважень як федерації, так і її суб'єктів (Аргентина, Канада, Мексика та ін.). При третьому способі перелічуються три сфери повноважень: федерації, її суб'єктів і спільного відання (Індія, ФРН). Четвертий спосіб найбільш повно закріплений у конституції Австрії, тому іменується ще австрійською моделлю. Тут установлені чотири варіанти розподілу предметів відання і повноважень між федерацією та її суб'єктами. Перший перелік містить предмети відання і повноважень, по яких законодавча і виконавча діяльність є виключно компетенцією федерації (зовнішні зносини, грошовий обіг, пошта, телеграф та ін.). Другий перелік містить предмети відання, з яких законодавча діяльність належить федерації, а виконавча – землям

(наприклад, громадянство, житлове забезпечення, дорожня поліція). Третій перелік розподілу повноважень діє, наприклад, стосовно встановлення санітарних вимог до курортів, земельної реформи, трудового права та ін. У цих сферах федерація встановлює тільки загальні принципи законодавства, а землі здійснюють відповідну діяльність. Четвертий перелік – це виключна компетенція земель у сфері законодавства і виконання законів.

Звичайно, вищенаведені моделі розкривають тільки основні способи розподілу компетенції між федерацією та її суб'єктами в конституціях зарубіжних держав. Регулюванню цих питань у конституційному законодавстві конкретних країн притаманні свої деталі та особливості.

5. Наявність єдиного громадянства (Швейцарія), а в ряді випадків двох рівнів громадянства однієї держави (США). Наприклад, згідно з Конституцією США "усі особи, які народилися або натуралізовані у Сполучених Штатах... є громадянами Сполучених Штатів і того штату, де вони проживають" (розд. 1 поправки XIV до Конституції США).

6. Заснування та конституювання загального для всієї федерації механізму державної влади (глава держави, парламент, уряд, органи судової влади). Наявність двопалатної структури парламенту (у більшості федерацій існує інститут бікамералізму: нижня палата розглядається як орган загальноносоюзного представництва, а верхня палата представляє інтереси суб'єктів федерації).

7. Наявність федеральної правової системи, яка забезпечує єдиний правовий простір, верховенство федеральної конституції та пріоритет законів федерації. В Австрії, Канаді, Росії, США, ФРН, Швейцарії та деяких інших державах поряд із загальнофедеральною конституцією та загальнофедеральними законами діють конституції та закони суб'єктів федерації. При цьому забезпечується верховенство федеральної конституції та федеральних законів. Так, п. 5 ст. 76 Конституції Російської Федерації встановлює, що: "Закони та інші нормативні правові акти суб'єктів Російської Федерації не можуть суперечити федеральним законам... У ряді суперечності між федеральним законом та іншим актам, виданим у Російській Федерації, діє федеральний закон".

8. Встановлення державної (них) мови (мов). Без мовної єдності федеративна держава не може існувати як єдина, цілісна держава. Конституції зарубіжних федеративних держав розв'язують це питання по-різному в залежності від конкретних мовних умов, які мають місце у кожній з них. Наприклад, Конституції США і ФРН не містять ніяких приписів із цього питання, оскільки у їх громадян не виникає ніякого сумніву, що мовою їх спілкування є англійська у США і німецька – у ФРН. У конституціях інших держав відповідні норми існують. Так, у Конституції Австрії сказано, що німецька мова є державною мовою республіки, але цей факт не повинен ущемляти права мовних меншин, наданих їм федеральним законодавством (ст. 8). Конституція Індії у ст. 343 проголошує в якості офіційних мов хінді та англійську. В Конституції Швейцарії німецька, французька, італійська та ретророманська проголошуються національними мовами Швейцарії, офіційними та мовами Швейцарського Союзу є німецька, французька, італійська (ст. 116).

9. Створення основних елементів державності, і у першу чергу органів законодавчої, виконавчої та судової влади у суб'єктах федерації. Порядок їх організації та компетенцію визначають, як правило, конституції суб'єктів федерації. З іншого боку, федеральна виконавча влада у ряді федерацій має право "федеральної інтервенції", тобто втручання, якщо суб'єкт федерації незадовільно виконує свої обов'язки стосовно федерації (Аргентина, Індія, ФРН).

10. Конституційне закріплення принципу субординації у взаємовідносинах між федеральними органами та органами суб'єктів федерації. Аналіз текстів конституцій зарубіжних федеративних держав і відповідної практики дозволяє зробити висновок, що це досягається: по-перше, шляхом контролю, який здійснюється федеральними судовими органами за правотворчою діяльністю органів суб'єктів федерації, і, по-друге, шляхом видання розпоряджень федеральних органів управління, що стосуються діяльності органів управління суб'єктів федерації.

Контроль за правотворчою діяльністю органів суб'єктів федерації – це судовий контроль за відповідністю конституцій суб'єктів федерації федеральній конституції, а також контроль за актами, які приймаються органами суб'єктів федера-

ції, з точки зору відповідності федеральним законам. У разі констатації невідповідності, конституція чи інші акти можуть бути повністю або частково скасовані. Щодо повноважень федеральних органів управління стосовно органів управління суб'єктів федерації, то доцільно звернути увагу на ряд приписів у конституціях зарубіжних федеративних держав. Наприклад, п. 13 ст. 102 Конституції Швейцарії встановлює за Союзною Радою (уряд Швейцарії) право спостерігати за тими галузями кантонального управління, які підпорядковані його контролю. Конституція Індії (п. 1 ст. 257) встановлює, що виконавча влада федерації володіє правом давати розпорядження будь-якому штату, які уряд Індії вважати необхідними. Отже, конституції зарубіжних федеративних держав передбачають дійові гарантії, що забезпечують субординацію діяльності федеральних органів та органів суб'єктів федерації.

§ 4. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ІНСТИТУТ ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ

Розглянуті у попередніх параграфах розділу форми держави дають уявлення про зовнішнє обличчя державності. Між тим науковий аналіз держави як конституційного інституту неможливий без урахування тих методів, за допомогою яких здійснюється державна влада. Мова йде про внутрішню змістовну характеристику державної влади, яка в науці позначається нерідко поняттям "політичний режим".

Термін політичний режим відомий у зарубіжному конституційному праві вже давно. Понад півстоліття тому проф. Г. Алексіану, який до 1941 р. викладав цю дисципліну на юридичному факультеті Чернівецького університету, під політичним режимом розумів сукупність юридичних норм, які встановлюють спосіб організації держави, фіксуючи органи влади, їх обов'язки та спосіб їх функціонування¹. У післявоєнний час цей термін широко застосовується у французькому конституційному праві та політичній науці. При цьому у Франції йому надавалося більш широке тлумачення. Зокре-

¹ Negulescu P., Alexianu G. *Tratat de drept public*. Vol 1. – București, 1942. – P. 103.

ма, М.Дюверже визначав термін "політичний режим" як складну сукупність взаємопов'язаних і поділених інститутів, які представляють одночасно основу влади, вибори органів державної влади, їх структуру та їх обмеження². У зарубіжній літературі поняття політичного режиму розкривали за допомогою таких характеристик, як наявність або відсутність урядової опозиції (Ж.Бюрдо); чисельність партій (К.Левенштейн); взаємовідносини центральних органів (Є.Хамауї)³. Перелічені ознаки уточнюють властивості політичного режиму, але не розкривають його змісту.

Мабуть, найбільші можливості у вивченні політичного режиму надає теоретична позиція тих учених, які пов'язують це поняття з системою влади у суспільстві. Проф. К.Іонеску (Румунія), наприклад, дає таке визначення цього терміна: політичний режим – це "єдина сукупність структурно пов'язаних юридичних норм і конституційних, політичних, соціально-економічних, ідеологічних механізмів, за допомогою яких здійснюється влада, інакше кажучи, реалізується політична влада"¹. Із цього можна припустити, що, по-перше, політичний режим характеризує не тільки діяльність держави, а охоплює усі прояви політичного владування, включаючи здійснення влади суб'єктами, які не входять до структури держави (партії, релігійні інститути та ін.); по-друге, режим не можна звести тільки до проявів диктатури і панування, оскільки влада не завжди зосереджена в єдиному центрі. До того ж застосування влади не обмежене тільки цілями панування, оскільки вона спрямована і на досягнення загального суспільного блага.

З навчальною метою можна користуватися і більш вузьким трактуванням цього терміна. У французькій та російській юридичній науці, приміром, **політичний режим визначають як сукупність методів і способів здійснення політичної влади, в тому числі державної, партійної, громадської (суспільної)**².

² Duverger Maurice. Institutions politiques et droit constitutionnel—Paris, 1960.— P. 235

³ Див.: Арановский К.В. Вказана праця. — С. 235.

¹ Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1. — București, 1998. — P. 338.

² Див.: Le petit Larousse illustré. Dictionnaire encyclopedique. — Paris, 1995. — P. 870; Мишин А.А. Указана праця. — С. 105.

Сприйняття такого визначення політичного режиму дозволяє визначити, хто є справжнім володарем у країні, скільки їх, співробітничать вони чи суперечать, який набір засобів і методів, за допомогою яких вони володарюють над людьми, яка частина життєдіяльності суспільства підвладна політичній владі.

Для науки конституційного права особливе значення має теоретичне визначення змістовної характеристики політичного режиму. Окреслити характерні риси політичного режиму означає встановити на основі яких специфічних критеріїв, теоретичних абстрактних концепцій можна встановити та охарактеризувати певний політичний режим. У зарубіжній літературі такими критеріями є, наприклад: спосіб організації органів державної влади і взаємовідносини між ними; методи їх діяльності; місце і функції політичних партій та інших громадських організацій; характер законодавства; ступінь гарантованості та дотримання прав і свобод громадян; відносини між державою та індивідом; політична доктрина, на якій спирається відповідний політичний режим; ідеологію, яку захищає; соціальна база та ін.¹

За допомогою цих визначальних елементів, які стають критеріями кваліфікації, можна визначити найбільш важливі відмінності між політичними режимами. Також на їх основі можна проаналізувати еволюцію певного політичного режиму в конкретній державі.

До 1989 р. спроби класифікації та типологізації сучасних політичних режимів відбивали фундаментальну суперечність між ідеологією західних демократичних держав і марксистською ідеологією. Відповідно до цього, конституціоналісти розрізняли демократичні політичні режими та марксистські політичні режими.

Велика різноманітність держав і сучасних політичних режимів, технократизація управлінської діяльності на центральному і місцевому рівнях, усезростаючий вплив посередницьких структур – політичних партій, профспілок, груп тиску – на правлячі кола, усвідомлення з боку широких мас

¹ Див.: Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. – Vol. 1. – București, 1998. – P. 339.

населення ролі, яку вони покликані відігравати у правовій державі, і, як наслідок відстоювання вимоги з їхнього боку нових форм участі в управлінні державними справами, як слушно констатує К.Іонеску, викликали необхідність вироблення нових додаткових критеріїв розмежування одних політичних режимів від інших. В якості головного критерію висувається ступінь гарантованості та різноманітність форм участь громадян в управлінні державними справами¹.

Отже, наголос усе більше робиться на природу відносин між правлячими і керованими, політичну роль правлячих інститутів, на реальний характер опозиції. Крізь призму цих "критеріїв-фільтрів" французький учений-державознавець Р.Арон ще понад 30 років тому виділяв політичний плюралістичний режим, або "конституційно-плюралістичний", який характеризувався вільною загальністю та легальністю багатьох партій, а також однопартійний або монопольний режим, що характеризував тоталітарні держави.

На основі сукупності окреслених вище критеріїв, західна конституційна доктрина класифікує політичні режими на три категорії: політичний плюралістичний режим; політичний тоталітарний режим; змішані політичні режими². Така класифікація є звичайно формальною і ґрунтується на характері способів норм і принципів владування, які визнаються в залежності від обставин як демократичні або, навпаки, тоталітарні.

Подібний кардинальний поділ режимів на демократичні та тоталітарні у цілому сприймається і конституційною доктриною пострадянських держав із деякими застереженнями. І це цілком правильно. Багато народів у сучасному світі знаходяться у перехідному, несталому політичному стані, які містять тоталітарні та демократичні риси владування одночасно. Існують поняття "обмеженої", "контрольованої", "консіліаторної" (примиренської) демократії. Вони характеризують політичні режими, де використання влади передбачувано спрямовано на утвердження демократизму, але здійснюється із застосуванням тоталітарних методів, із обмеженням свобод у країнах, внутрішньо не готових до безболісного сприйняття демократів. Проф. С.Ю.Кашкін (Ро-

¹ Див.: Ionescu С. Указана праця. – С. 344.

² Див.: Ionescu С. Указана праця.С.344.

сія) називав режими такого, проміжного, типу авторитарними, передліберальними, ліберальними¹.

Звичайно, політичні режими розрізняються. Політична влада в одних державах у певній мірі підконтрольна населенню, обмежена і співіснує із широкими громадянськими правами і свободами. В інших – особи слабо впливають на владу і погано захищені від неї правом: "влада, знаходячись нібито поза суспільного організму, впливає на неї та примушує її йти по тому чи іншому шляху розвитку"². В одних країнах влада зосереджена, монополізована, в інших – розсіяна між різними соціальними групами, політичними партіями та рухами. Тому, при всій його умовності, поділ політичних режимів на демократичні та тоталітарні відображає дійсність, реальні тенденції та етапи конституційно-правового регулювання. При цьому необхідно обов'язково враховувати, що демократичні режими менш різноманітні, тоді як тоталітарні – мають різні варіації.

Демократичний різновид політичних режимів у найбільш узагальненому вигляді характеризується такими рисами: 1) визнання політичних прав і свобод у повному обсязі; 2) політичний плюралізм; 3) визнання і застосування принципу розподілу влад; 4) обов'язкова і реальна участь у здійсненні державної влади органу народного представництва – парламенту; 5) свобода пропаганди будь-якої політичної ідеології, крім тих, що зазіхають на конституційний лад та права інших громадян.

Історично склалися дві форми демократичного політичного режиму: *режим ліберальної демократії і режим соціальної демократії*. Відмінності між ними виявляються в характері взаємовідносин держави з суспільством. Для ліберально-демократичного режиму (встановленого, наприклад, у Індії, постсоціалістичних державах Європи та деяких інших країнах світу) характерне обмеження ролі держави адміністративно-територіальними функціями, невтручання в економічне і соціальне життя суспільства, формальне проголошення демократичних прав і свобод тощо. Політичний режим соціальної демократії означає, що держава у своїй діяльності керується

¹ Див.: Кашкин С.Ю. Конституционное развитие Индийской республики: Автореф. докт. дис. – М., 1992. – С. 63.

² Таквиль А. Демократия в Америке. – М., 1992. – С. 63.

інтересами всього суспільства, намагається вплинути на розподіл економічних благ у дусі принципів справедливості. Такий режим властивий Австрії, Бельгії, Австралії, Великобританії, Данії, Італії, Канади, Нідерландів, Франції, ФРН, США, Норвегії, Швеції, Швейцарії, Японії та деяких інших країн.

Тоталітарний різновид політичних режимів має такі характеристики: 1) на чолі тоталітарних режимів знаходиться політичний лідер, який нав'язує "ручне управління" і не поділяє владу ні з ким: їх деспотичне правління застосовано на принципі "закон сили" замість загальноприйнятого "сила закону"; 2) політична програма тоталітарного правління має ідеологічним фундаментом одну офіційну і пануючу доктрину, інші – заборонені; 3) прийняття політичних рішень концентрується у руках верхівки піраміди партійних структур, які набувають риси "партії – держави"; 4) повна заборона опозиційних партій та організацій; 5) загальна негарантованість формально проголошених прав і свобод; 6) широке застосування політичного терору проти інакомислячих; 7) принизливе становище суду в державному механізмі.

Тоталітарний різновид має чимало форм політичних режимів, зокрема такі, як: а) комуністичні політичні режими (КНР, Куба, КНДР); авторитарні політичні режими (Лівія); військово-диктаторські режими (Гана, Нігерія, М'янма, Того), теократичні політичні режими (Судан, Катар, Кувейт, Оман, Саудівська Аравія, Іран).

Важливо звернути увагу на те, що в умовах будь-якого політичного режиму, хоча і в неоднаковій мірі, при здійсненні державної влади використовуються методи стимулювання (підтримки), нейтралізму, лібералізму та насильства. Якщо в умовах демократичного політичного режиму стимулюється політична активність громадян, існує порівняно нейтральне ставлення до партій, які представляють інтереси різних соціальних верств, допускається опозиція, а заходи насильства застосовуються тільки до тих угруповань і осіб, які порушують конституцію, то в умовах різного роду антидемократичних режимів навпаки: стимулюється пропаганда реакційної політичної ідеології (наприклад, расизм та ін.); методи нейтралізації майже не використовуються; лібералізм також застосовується тільки вибірково

(стосовно до організацій правлячої еліти; домінує насильство щодо будь-яких політичних опонентів).

Аналіз основних законів і державно-правової практики зарубіжних країн свідчить про те, що інститут політичного режиму як цілісне явище рідко регламентується на конституційному рівні. Можна навести тільки декілька прикладів. Конституція Португалії у ст. 2 містить такі положення: "Португальська Республіка – демократична правова держава, яка заснована на народному суверенітеті, на багатоманітності демократичних думок і демократичному політичному плюралізмі, на поважанні та на гарантіях здійснення основних прав і свобод, і яка має метою втілення демократичних принципів у економічному, соціальному та культурному житті і поглиблення демократії участі". А в ст.ст. 48, 49, 50, 51, 52 доповнює зміст поняття політичного режиму такими його складовими елементами, якими є: участь громадян у громадському житті, правом на участь у виборах, право на зайняття державних посад, правом вільного утворення політичних партій, а також правом на подання петицій та народні акції.

Досить докладно регулює змістовну характеристику політичного режиму Форма правління Швеції 1974 р.: "§ 1... Правління шведського народу базується на формуванні думок і на загальному і рівному виборчому праві. Правління здійснюється за допомогою державного ладу, побудованого на представницькій та парламентській системі, і шляхом комунального самоврядування. Державна влада здійснюється відповідно до закону. § 2... Суспільство повинно потурбуватися про те, щоб демократичні ідеї залишалися спрямовуючими в усіх суспільних сферах...".

Із конституції пострадянських держав укажемо на Основний закон Узбекистану, де цьому питанню відведено розділ II "Народовладдя". Зафіксувавши у ст. 9, що найважливіші питання громадського і державного життя виносяться на обговорення народу (референдум) і що від імені народу можуть виступати тільки обрані ним Олій Мажліс і Президент (ст. 10), Конституція далі проголошує у ст. 11, що система державної влади базується на принципі поділу влад, у ст. 12 промовляє, що у республіці громадське життя розвивається на основі різноманітності політичних інститутів, ідеологій і думок;

що демократія в Республіці базується на загальнолюдських принципах і що демократичні права і свободи захищаються Основним законом (ст. 13) і, нарешті, що держава будує свою діяльність на принципах соціальної справедливості та законності в інтересах благополуччя людини і суспільства (ст. 14).

Переважна більшість конституцій зарубіжних країн, звичайно, обмежуються констатацією факту, що держава є демократичною, не розкриваючи при цьому змісту політичного режиму (наприклад, ст. 1 Конституції Австрії, ст. 5 Конституції Ірландії, п. 1 ст. 1 Конституції Іспанії, п. 1 ст. 1 Конституції Замбії, п. 3 ст. 1 Конституції Румунії, п. 1 і 2 ст. 1 Конституції Намібії та ін.).

Але найчастіше предметом конституційного регулювання є окремі елементи політичного режиму.

Визначальним елементом конституційного інституту політичного режиму, безумовно, є *принципи та норми, що встановлюють джерела влади у тій чи іншій державі.*

Аналіз конституційних установлень дозволяє говорити про те, що ідея народовладдя знайшла конкретне втілення у відповідних положеннях Основних законів різних країн. Наприклад, ст. 3 Конституції Франції містить положення про те, що "національний суверенітет належить народові, який здійснює його через своїх представників і за допомогою референдуму. Ніяка частина народу, ніяка окрема особа не можуть привласнити собі його здійснення". Конституція Словацької Республіки (п. 1 ст. 2) містить припис: "державна влада належить громадянам, які здійснюють її безпосередньо або через своїх обраних представників". Аналогічні положення існують і в конституціях Бельгії (ст. 33), Люксембургу (ст. 32), Фінляндії (§ 2 Форми правління), Мексики (ст. 39), Естонії (ст. 1), Латвії (ст. 2) та інших держав.

Водночас у конституціях соціалістичних держав (В'єтнаму 1992 р., КНДР 1992 р. та ін.) є норми, які закріплюють панування певних соціальних груп. "Державна влада, – промовляється у ст. 2 Конституції В'єтнаму, – належить народові, основу якого складає союз робітничого класу, селянства та інтелігенції". Ст. 7 Конституції КНДР містить припис: "Влада в Корейській Народній-Демократичній Республіці належить робітникам, селянам, солдатам і трудовій інтелігенції".

Складовим елементом політичного режиму є *спосіб організації державної влади і взаємовідносини між її органами*. Переважна більшість зарубіжних конституцій закріплюють у першу чергу принципи побудови органів державної влади. Зокрема, в Основних законах демократичних держав і тих країн, які обрали демократичний шлях свого розвитку закріплюють принцип розподілу влад на законодавчу, виконавчу та судову як базовий принцип організації та діяльності органів державної влади (наприклад, ст. 10 Конституції Російської Федерації фіксує таке положення: "Державна влада у Російській Федерації здійснюється на основі поділу на законодавчу, виконавчу й судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади самостійні"). І зовсім на іншій основі побудована державна влада у соціалістичних країнах: в Основних законах тут формулюється принцип єдності державної влади. Так, у ст. 2 Конституції КНР сказано, що "народ здійснює державну владу через Всекитайські Збори Народних Представників і Місцеві Збори народних представників різних ступенів". Аналогічні положення містяться в Конституції В'єтнаму (ст. 6, і в Конституції КНДР (ст. 7).

Невід'ємною складовою частиною політичного режиму є *діяльність політичних партій та інших громадських організацій, наявність політичної опозиції*. При регулюванні політичних відносин, взаємовідносин органів держави із політичними партіями і громадськими організаціями, хоча і не досить часто, але існують відповідні конституційні норми. Про це вже йшла мова вище, у відповідному розділі. Тут звертаємо увагу тільки на ті норми, які регулюють діяльність політичної опозиції. Адже, як слушно зауважується в літературі, вважається, що, беручи участь у критиці діяльності уряду, пропонуючи свої варіанти, опозиція сприяє вдосконаленню законодавства, форм і методів управління країни¹.

У новітніх конституціях можна знайти норми про статус опозиції, у деяких країнах прийняті закони про опозицію. Так, у Конституції Колумбії 1991 р. спеціальний розділ "Статус опозиції", в якій йде мова про те, що партії та політичні рухи, які не входять до уряду, мають право критикувати його і про-

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 503.

понувати альтернативи політичного розвитку. Вони володіють правами на доступ до інформації і до офіційних документів, до державних ЗМІ, правом участі у виборчих комісіях тощо (ст. 112). Положення про права політичної опозиції у зв'язку з діяльністю органів держави є в Конституції Португалії 1976 р. А в Бразилії, за Конституцією 1988 р., лідер опозиції обов'язково включається до складу Ради республіки при президенті.

Про плідну роль політичної опозиції засвідчує і державно-правова практика багатьох країн. Як відомо, на зламі 80-90-х рр. у ряді країн Східної Європи опозиція виконувала навіть функції, схожі до державних, будучи домінуючою частиною "круглих столів", які прийняли найважливіші рішення про підготовку нових конституцій, про склад нового уряду та ін. (наприклад, у Польщі).

Конституційне право зарубіжних країн передбачає різні форми і методи здійснення державної влади (зокрема, методи змагальності, пошуку компромісу та консенсусу тощо). Найбільш наочно вони виявляються у конституційних нормах про політичний плюралізм, різноманітність ідеології, про обмеження політичної діяльності окремих партій і громадських організацій, які оголошуються неконституційними тощо). Так, принцип політичного плюралізму зафіксований у конституціях Болгарії (ст. 11, п. 1), Македонії (ст. 8), Молдови (п. 1 ст. 5) та ін. Конституція Російської Федерації у п. 1 ст. 13 проголошує принцип ідеологічної різноманітності.

Досить цікаво і докладно регламентує ці питання Конституція Чехії. Наприклад, у ст. 5 зазначається, що політична система ґрунтується на вільних і добровільних засадах та вільному конкуруванні політичних партій. А в ст. 6 сказано, що політичні рішення повинні спиратися на виявлення більшості, і при їх прийнятті більшість повинна захищати інтереси меншості.

І, навпаки, в конституціях соціалістичних держав (КНР, КНДР, Куба) йде мова про панування однієї ідеології, про керівну роль єдиної комуністичної партії.

Ступінь гарантованості дотримання прав і свобод громадян є важливим чинником демократичності політичного режиму. При розгляді конституційного статусу людини та громадянина вже йшла мова про те, що гарантії прав людини утворюють декілька категорій: соціальні, економічні, полі-

тичні та правові. Тут же хотілося би особливо підкреслити роль політичних і правових чинників. Насамперед, зауважимо, що політичним середовищем, який сприяє реалізації прав людини, участі громадян в управлінні державними і суспільними справами, захистові особистих і групових інтересів, є багатопартійність, демонополізація влади і розвиток самоврядування. Не менш важливим фактором і аргументом на користь або проти інтересів людини та громадянина є відповідна політика держави у галузі прав людини. Так, серцевиною американського Білля про права, який набрав чинність ще у 1791 р., безспірно, є перша поправка до Конституції США. Вказана конституційна норма передбачає, що конгрес не буде видавати закони, які обмежують фундаментальні свободи громадян. У новітніх же конституціях права і свободи людини оголошуються найвищими цінностями і гарантуються (ст. 8 Конституції Македонії, п. 3 ст. 1 Конституції Молдови, ст. 5, 15 Конституції Словенії, п. 2 ст. 4 Конституції Болгарії), а Основний закон Естонії у ст. 14 навіть встановлює, що "забезпечення прав і свобод є обов'язком законодавчої, виконавчої і судової влади, а також місцевих самоврядувань".

В умовах антидемократичного режиму проблема співвідношення індивіда і держави, зокрема, в контексті права на свободу слова, думок, переконань, вирішується однозначно – на користь держави. І, навпаки, у демократичних політичних режимах конституційними гарантіями свободи висловлювання думок є гласність як політичний принцип. Покажемо це на прикладі Росії.

Конституція РФ 1993 р. проголошує право на свободу думки і слова (ч. 1 ст. 29). До числа положень, які гарантують це право, відносяться, зокрема, заборона будь-яких видів примусу індивіда щодо висловлювання своєї думки (ч. 3 ст. 29); право громадянина на вільний пошук, отримання, виробництво і розповсюдження інформації будь-яким законним способом (ч. 4 ст. 29); свобода діяльності засобів масової інформації та заборона цензури (ч. 5 ст. 29); заборона пропаганди чи агітації, що збуджують расову, національну чи релігійну ненависть і ворожнечу (ч. 2 ст. 29).

У Росії правовий механізм реалізації конституційних гарантій права на свободу слова знаходиться тільки на стадії фо-

рмування. Як свідчить, наприклад, законодавча практика країн розвиненої демократії, прихильність держави свободі думки і слова передбачає, зокрема, прийняття низки спеціальних правових актів, у числі яких необхідно вказати такі нормативні акти, як "Закон про свободу інформації", Закон "Про телебачення і радіомовлення", Закон "Про свободу комунікацій", Закон "Про обмеження концентрації та забезпечення фінансової гласності та плюралізму засобів масової інформації"¹.

Права і свободи людини – це явище юридичне, тому вони не можуть бути забезпечені в ізоляції від усієї системи правового регулювання. Особливо варто підкреслити роль інституційних гарантій, тобто системи правозахисних, юрисдикційних установ. Поряд із створенням системи спеціалізованих судів помітну роль у захисті прав людини мають відігравати такі інституції, як інститут омбудсмана – парламентського уповноваженого з прав людини, установи, які здійснюють контроль за дотриманням прав неповнолітніх, підопічних осіб, ув'язнених.

Завершуючи розгляд цього інституту, звернемо увагу на те, що конституційні норми дають уявлення тільки про найбільш суттєві риси політичного режиму. Конституція будь-якої держави не фіксує, та і не в змозі назвати усі конкретні методи здійснення політичної влади у суспільстві, вона тільки окреслює найбільш важливі, домінантні форми і методи її реалізації.

¹ Див: Права человека и политическое реформирование (юридические, этические, социально-психологические аспекты). – М., 1997. – С. 134-135.

КОНСТИТУЦІЙНІ ІНСТИТУТИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. БЕЗПОСЕРЕДНЯ ДЕМОКРАТІЯ: ПОНЯТТЯ, ЮРИДИЧНА ПРИРОДА І ФОРМИ

Безпосередня демократія – це форма безпосереднього волевиявлення всього народу або будь-яких груп населення. Французькі вчені-конституціоналісти А. і Ф. Демішель і М. Пікемаль зазначають, що демократія є безпосередньою, якщо народ править сам, на своїх зібраннях, якщо немає відмінності між правлячими і керованими¹. Звичайно, проблема полягає тут у з'ясуванні “обсягу” безпосередньої демократії. Так, в окремих випадках народ бере участь разом з його представниками у вирішенні питань законодавчого або конституційного порядку: він може володіти або правом законодавчої ініціативи, або правом вето (в останньому випадку незгода частини населення із законом, прийнятим представниками, вимагає консультації з усім народом з метою з'ясування, чи повинен даний закон набрати чинність). В інших випадках право прийняття ухвали передається народові або частково (всенародний референдум з метою підтвердження того, що було зроблено представниками, цей інститут особливо часто використовується при перегляді конституцій), або у повному обсязі, коли представники зовсім усуваються від участі у з'ясуванні питання, винесеного на референдум.

Звернемо увагу на те, що теорія і практика конституціоналізму переважної більшості зарубіжних країн висловлюються не на користь панування народу в розумінні ідентичної демократії. Західнонімецький професор Конрад Хессе, аналізуючи ст. 20 абз. 2 Основного закону країни, зауважує, що демократія не може виходити з одностайної волі народу як передумови самоврядування, а виходить тільки з її реальної

¹ Див.: Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции. – М., 1977. – с. 12.

основи: відмінність і протилежність думок, інтересів, волевиявлень і прагнень і при цьому існування конфліктів всередині народу. Звідси, наголошує він, впливає положення про те, що вся державна влада походить від народу за умови, що вказані багатоманітності і протилежності постійно роблять необхідним утворення політичної єдності як умови виникнення та дії державної влади. Оскільки єднання означає наявність мінімального консенсусу між усіма сторонами, то повинен існувати певний модус (лат. *modus* – міра, спосіб, норма), який дозволяє у разі необхідності приймати рішення по суті і без наявності єднання. Таким модусом є принцип більшості, оскільки при вирішенні питання більшістю не буде небажаної реакції несхвалення¹.

У Західній Європі процес управління, тобто прийняття ухвал за волею більшості отримав розвиток у відповідній концепції правління більшості. Обгрунтовуючи своє розуміння цієї концепції, вказані вище французькі вчені зазначають, що коли виникає необхідність приймати рішення, то тільки кількість голосів може служити належним критерієм при здійсненні вибору між різними думками.

К. Хессе виділяє декілька форм безпосереднього політичного волевиявлення народу: 1) це парламентські вибори; 2) голосування під час проведення плебісциту або референдуму; 3) за допомогою спеціальних органів (асоціації та політичні партії)². Додамо, що згідно з п. 8 ст. 29 основного закону в ФРН передбачається можливість також і проведення народного опитування та народної ініціативи. Конституція Італії (ч. 2 ст. 71) також передбачає і таку форму безпосередньої демократії, як законодавча ініціатива народу: “народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення від імені не менш, ніж п’ятдесяти тисяч виборців законопроекту, складеного у формі статей закону”. Російський учений Н.О. Михальова до названих додає такі форми безпосередньої демокра-

¹ Див.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981. – С. 76-77.

² Див.: Так само. – С. 78-82.

тій, як з'їзди народів, місцеве самоврядування, в т. ч. сільські сходи, національно-культурну автономію¹.

Указані форми використовуються у зарубіжних країнах по-різному. Якщо вибори, які були передбачені вже у самих перших конституціях, стали звичною практикою для більшості держав, то інші форми безпосередньої демократії застосовуються не повсюдно. Наприклад, у Великобританії до цього часу йде дискусія щодо доцільності референдуму в умовах парламентарної демократії. Або той факт, що у конституціях колишнього СРСР 1936 р. (п. "д" ст. 49) і 1977 р. (ст. 5) передбачалось проведення союзного референдуму, але він був застосований лише один раз – 17 березня 1991 р. Водночас сам факт включення тих чи інших форм безпосередньої демократії до числа конституційних інститутів може засвідчити про ставлення органів державної влади даної країни щодо ролі громадян у прийнятті найважливіших рішень.

Підсумовуючи сказане, можна зробити таке резюме: 1. Усі форми безпосередньої демократії сприяють активізації політичного життя будь-якої країни. 2. Питома вага і значення кожної з названих форм безпосередньої демократії різні і залежать від багатьох історичних, національних, політичних та інших обставин, які найбільш характерні для кожного суспільства. 3. Найбільш розповсюдженими формами безпосередньої демократії є: вибори, референдуми (плебісцити), народна ініціатива, місцеве самоврядування.

§ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ ВИБОРІВ

Суспільні відносини, які передбачають обрання шляхом голосування депутатів, senatorів, глави держави і місцевої влади, регламентуються конституційним правом, оскільки за своїм змістом є конституційними відносинами, тобто виникають у процесі встановлення, утримання та здійснення влади.

Юридичні норми, які регламентують ці суспільні відносини, утворюють особливий інститут конституційного права, незалежно від того, де вони зафіксовані – в Конституції чи у

¹ Див.: Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. – М., 1998. – С. 110.

виборчому законі. Ці юридичні норми, названі ще виборчими нормами, досить докладно досліджені в юридичній літературі, що є природним наслідком їх важливості у системі права і того факту, що вони прямо й ефективно виявляють характер демократичності чи недемократичності певної конституційної системи. Ці норми досліджуються або під назвою виборча система, або виборче право, або під іншими назвами.

Конституційно-правовий інститут виборів - один із найдавніших інститутів конституційного права. Російський державознавець В.В. Водовозов ще на початку ХХ ст. зазначав, що загальне голосування існувало в давніх демократіях, але зникло занадто рано, з'явилося знову у первісному вигляді тільки у ХVІІ ст. і набуло розвитку в ХХ ст.¹

У науковій літературі термін “**вибори**” використовуються як у вузькому, так і в широкому розумінні цього слова. В першому випадку мова йде про голосування громадян, які проживають на певній території, по кандидатурах, висунутих до складу представницького органу загальнонаціонального масштабу, або місцевого самоврядування, іноді на заміщення певної посади (наприклад, президента). З цього приводу німецький державознавець Г. Майєр говорив, що у загальнонаціональному масштабі вибори – це найбільш масовий процес, який знає право². У другому випадку під **виборами** розуміють техніку голосування, що використовується в галузі публічного і приватного права з метою визначення особи, яка буде заміщати певну посаду.

У конституційному праві вибори класифікують залежно від територіальних рамок їхнього проведення (загальнонаціональні, регіональні та місцеві) або із урахуванням виду виборного органу, або посади (парламентські, президентські, муніципальні і т. ін.). Вибори розрізняються і в залежності від способу волевиявлення виборців. *Прямі вибори* – найбільш розповсюджений тип голосування, передбачає безпосереднє вираження виборцями власного ставлення до висунутих кандидатур. *Непрямі вибори* – це такі, при яких між виборцями і кандидатами на заміщення посад існує проміжна ланка, що опосередковує волю виборців (на-

¹ Див.: Водовозов В.В. Избирательное право в Европе и в России. – СПб, 1906. – С. 7.

² Див.: Государственное право Германии. – Т. 1. –М., 1994. - С. 125.

приклад, на виборах президента США виборці обирають колегію вибірників, яка збирається тільки один раз із єдиною метою – визначити особу, яка стане главою держави).

Отже, **конституційно-правовий інститут виборів** – це сукупність правових норм, які регулюють процес обрання кандидатів до представницьких органів і на виборні посади. До предмета його регулювання відносять: основні принципи виборчого права; вимоги, що пред'являються до виборців і кандидатів на виборні посади; порядок формування та діяльності органів, які безпосередньо здійснюють організацію і проведення виборів; статус суб'єктів виборчого процесу – громадян та їх об'єднань; процедура виборчої кампанії і голосування; порядок визначення результатів виборів; способи оскарження порушень у ході виборчої кампанії і голосування та опротестування (оскарження) результатів виборів.

У кожній країні інститут виборів регулюється численними правовими актами. Певне уявлення про джерела виборчого права можна мати, ознайомившись із їх класифікацією, яку дав костариканський учений Р.Х.Валле. Він виділяє *писані норми*, до яких відносить конституцію, міжнародні договори, закони і акти, що мають силу закону, регламентарні акти (палат парламентів) і статuti політичних партій, а також *неписані норми*, які включають загальні принципи права, звичаї та тлумачення норм про вибори Верховним трибуналом виборів (курсив – А.Г.)¹.

Перш за все, звернемо увагу на те, що чимало питань, які стосуються виборів, регулюються на конституційному рівні. Якщо у конституціях, прийнятих до Другої світової війни, виборчі норми вміщувалися, як правило, у розділах, присвячених правам і свободам громадян, а також вищим органам держави (наприклад, Конституція Норвегії 1814 р. містить згадані норми у розділі “С. Права громадян і законодавча влада”; Конституція Австрії 1920 р. і Конституція Ірландії 1937 р. – у розділах, присвячених парламенту і президенту), то у повоєнних Основних законах ряду держав (наприклад, Туркменістану 1992 р., Узбекистану 1992 р.) є спеціальні розділи. Новою тенденцією є і розширення предмета конституційного регулювання: у новітніх конституціях усе частіше за-

¹ Цит. за: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 368.

кріплюються спосіб визначення результатів голосування (наприклад, ч. 2 ст. 60 Конституції Естонії; п.5 ст. 50 Конституції Люксембургу), підстави не тільки невиборності, а й несумісності посад (наприклад, п. 2 ст. 30; п. 1 ст. 51 Конституції Греції; п. 1 ст. 68 Конституції Болгарії; п. 1 ст. 67 Конституції Іспанії; ч.4 ст. 63 Конституції Македонії та ін.).

У конституціях більшості зарубіжних країн спеціально застерігається регламентація інституту виборів (ст. 26 Конституції Австрії, ст. 10 Конституції Болгарії, ст. 31 Конституції Данії). До того ж в Іспанії (ст. 81 Конституції) і Молдові (ст. 61 Конституції) порядок загальних виборів регламентується органічним законом, а в Киргизстані (ст. 54 Конституції) навіть конституційним законом. В окремих державах (Аргентина, Бельгія, Єгипет, Камерун, Мадагаскар, Філіппіни, Франція) для цього приймаються **виборчі кодекси** – це комплексні акти, в яких міститься основна маса норм даного інституту. Звісно, і вони не є вичерпними. Зійшлемося на такому прикладі. У Франції паралельно із Виборчим кодексом діють закон від 6 листопада 1962 р. і декрет від 14 березня 1964 р., які стосуються порядку обрання президента країни; Закон від 7 липня 1977 р., присвячений виборам представників Франції до Європарламенту, закони від 30 грудня 1985 р. і 15 січня 1990 р., пов'язані з фінансуванням виборчих кампаній і політичних партій. У ряді держав джерелами виборчого права є також *судові прецеденти, акти тлумачення права, звичаї*.

З цього випливає, що не всі виборчі права громадян зафіксовані в Конституції. Пояснення полягає у тому, що в Основному законі фіксуються тільки фундаментальні основні права громадян, інші ж права мають бути передбачені у спеціальних виборчих законах. Це означає, що потрібно розрізняти основні виборчі права, тобто ті, що передбачені Конституцією, та решта виборчих прав. Спочатку ми зупинимося на основних виборчих правах, аналіз інших же буде зроблено при розгляді виборчого процесу.

Традиційно знаходять конституційне відображення і, безумовно, аналізуються у наукових працях два основних права: *право обирати*, яке іменується ще **активним виборчим правом**; і *право бути обраним*, яке прийнято називати **пасивним вибор-**

чим правом¹. У тісному взаємозв'язку з цими правами конституції окремих зарубіжних країн передбачали і передбачають ще одне основне право – право відкликання, тобто законодавче закріплення можливості дострокового відкликання депутатів, які не виправдали довіру виборців². Останнє право існує в КНР (ст. 77 Конституції), у СРВ (ст. 7 Конституції має такий припис: “Депутати Національних Зборів відкликаються виборцями або Національними зборами; депутати Народних Рад відкликаються виборцями або Народними Радами, якщо втратили довіру народу, стали негідні їй”); в Індонезії окремі політичні партії мають право відкликати своїх членів із парламенту; у Ліхтенштейні – депутат може бути відкликаний групою своїх виборців.

У багатьох конституціях зарубіжних країн закріплюються **принципи виборчого права** – основні вихідні положення, що покладені в основу регламентації даного інституту.

Насамперед, конституції переважної більшості країн проголошують *принцип загальності виборів*. Французький учений М. Дюверже дає таке визначення загального виборчого права: “Суворо юридично загальне виборче право – це таке виборче право, яке не обмежене ніякими умовами, пов'язаними з майном, або здібностями. Це не означає, що всі члени нації мають право голосу”³. Загальність виборчого права передбачає, з одного боку, надання можливості брати участь у голосуванні всім громадянам держави, відсутність у законодавстві спеціальних вимог, які обмежують участь у виборах будь-яких груп населення (за статевим, професійним, політичним, моральним цензом, цензами осілості та письменності). З іншого боку, виборець повинен приймати виважені рішення, тому виправдане виключення зі складу виборчого корпусу осіб, які не досягли певного віку (як правило, 18 років) і недієздатних. Фактично це означає, що у виборах бере участь т. зв. “**виборчий корпус**” – *сукупність громадян, які володіють за законом правом голосу*. Адаже виборче право мають навіть не всі громадяни даної країни. Не беруть участь у виборах громадяни – діти (що не досягли виборчого віку), божевільні, (це повинно бути визнано ух-

¹ Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С. 32.

² Див.: Большой юридический словарь. – М., 1997. – С. 240.

³ Duverger M. Institution politiques et Droit Constitutionnel. – P., 1965. – P. 89.

валою суду). У багатьох країнах тимчасово не здійснюють свої виборчі права особи, які знаходяться під вартою за вироком суду. В окремих державах не голосують особи, засуджені судом до тюремного ув'язнення на строк більше року. Не голосують пери у Великобританії, а в ряді країн – солдати (наприклад, Туреччина). Позбавлення виборчих прав може бути здійснено судом, зокрема за злісне банкрутство, шахрайство на виборах, за систематичне ухилення від участі у виборах у тих країнах, де закон передбачає обов'язкове голосування (наприклад, Італія).

У цілому спостерігається тенденція розширення виборчого корпусу. Найбільш суттєво вплинув на цей процес зниження виборчого віку, яке отримало законодавче закріплення після Другої світової війни (в Австрії, Австралії, Бельгії, Великобританії, Греції, Італії, Канаді, Нідерландах, Фінляндії, Франції, ФРН, США та ін.). У більшості країн світу активне виборче право набувають громадяни, які досягли 18 років. У Бразилії, Ірані, на Кубі та в Нікарагуа – з 16 років, хоча в деяких країнах вимагається досягнення 20 р. (Марокко), 21 рік (Латвія). В ряді країн виборче право надано громадянам, які проживають за кордоном (Росія, ФРН, Швейцарія та ін.). Іноземці, якщо вони постійно проживають у країні і сплачують податки, можуть володіти активним і пасивним виборчим правом у Данії, Нідерландах, Швеції. Громадяни держав членів Європейського Союзу можуть голосувати на виборах до Європарламенту і на місцевих виборах у країні проживання в рамках ЄС.

Важливим принципом виборчого права, закріпленим у конституціях більшості країн, є *принцип рівності*, тобто “формальної рівності”. Це означає, що, по-перше, кожному виборцю надається рівна кількість голосів (один виборець – один голос, але може бути 2: на виборах до Бундестагу в ФРН один голос віддається за партійний список, а другий – за конкретного кандидата по виборчому округу); по-друге, в країні існує єдиний виборчий корпус, тобто виборці не розділені на соціальні чи інші групи з різким представництвом (у КНР, наприклад, міське і сільське населення представлено в парламенті неоднаково); по-третє, депутат обирається від рівної кількості жителів або виборців, а в багатомандатних округах повинна дотримуватися пропорція мандатів і виборців на основі однієї і тієї ж квоти: по-четверте, закон висуває од-

накові вимоги до порядку висування кандидатів, проведення ними передвиборної агітації та визначення результатів виборів.

Фактично принцип рівності виборчого права нерідко порушується. Найбільш розповсюдженим методом його порушення є різні маніпуляції з виборчими округами, внаслідок чого штучно завищується представництво одних груп населення на шкоду інших. Робиться це, звичайно, при розбивці країни на виборчі округи. Об'єктивно це пов'язано з тим, що виборчі закони не дозволяють порушити межі адміністративно-територіальних одиниць адміністративно-територіального поділу (у протилежному разі при відсутності територіальних виборчих комісій вкрай утруднюється організація виборів та визначення їх результатів). І хоча виборчі закони припускають певну нерівність у чисельності населення виборчих округів у той чи інший бік (25-30 відсотків у ФРН, Литві та ін.), однак забезпечити рівність практично неможливо. Водночас порушенням цього принципу, (суб'єктивного характеру) є так звана "виборча географія" (геометрія), яка позначається в науковій літературі терміном "джерімендер" (від власного імені губернатора американського штату Массачусетс Е. Джері та англійського слова "мендер", що перекладається як "майструвати"). Е.Джері, за допомогою "виборчої географії" забезпечив втричі більше представництво від своєї партії у законодавчому органі штату при приблизно рівній з опонентами підтримці виборців. Нові межі виборчих округів він установив без будь-якого врахування природного або традиційного поділу території, що зумовило появу округів з дивною конфігурацією¹. Практика "виборчої географії, або "джерімендер" існує і в наші часи. Використовуючи цей прийом, прихильники партії, що знаходяться при владі, нарізують виборчі округи так, щоб перемогти хоча б з мінімальною перевагою у більшості округів, а електорат (прихильників) іншої або інших партій зосередити із найбільшою перевагою у меншості округів. А тому утворені виборчі округи іноді набувають чудернацької форми серпа, коромисла, оскільки їх крають по-різному.

Принцип прямих виборів сьогодні безспірний у більшості демократичних держав при виборах нижніх палат парламентів і президентів і практично повсюдно – при виборах органів місцевого самоврядування. Вже згадуваний німецький дослідник Г.

¹ Див.: Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К., 1993. – С. 43.

Майєр вбачає сутність цього принципу в тому, “що правом прийняття рішення про подання мандату володіє тільки виборець”. Це означає, що між виборцем і кандидатом на виборну посаду немає ніяких проміжних інститутів, які б опосередковували волевиявлення виборця. Звичайно, оцінка прямих виборів з точки зору їх демократизму не може мати абсолютного характеру, вона завжди залежить від багатьох конкретних обставин.

Принцип таємного голосування передбачає виключення контролю за волевиявленням виборців, створення умов для свободи вибору. Державно-правова практика зарубіжних країн виробила, а законодавство встановило чимало правил і організаційних гарантій, які в цілому забезпечують таємність виборів. Як правило, виборчі бюлетені не нумеруються (виняток – Індія, де на виборах депутатів Народної палати проводиться нумерація бюлетенів, яка дозволяє встановити, за кого голосував виборець), для заповнення бюлетенів виборцям надається спеціально обладнані кабінети або кімнати, в яких забороняється присутність сторонніх осіб. Після заповнення бюлетені опускаються у скриньку, що виключає можливість доступу до бюлетенів до закінчення голосування і початку підрахунку голосів. У США, Індії, Російській Федерації та інших країнах використовуються виборчі машини, а в Бразилії з 1998 року запроваджені електронні картки виборця. Винятки з таємних виборів припускаються тільки на користь носія самого виборчого права. Так, інвалід може звернутися по допомогу до довіреної особи.

Принцип вільних виборів має декілька аспектів. Перший аспект стосується принципу вільних виборів, відповідно до якого виборець сам вирішує: чи брати йому участь у виборчому процесі і якщо так, то в якій мірі. Звідси випливає, що при визначенні результатів виборів не треба брати до уваги, який відсоток виборців проголосував: якщо хоч один проголосував, то вибори відбулися. Таке трактування даного принципу характерне у багатьох країнах із англосаксонською системою права. Цей принцип поєднується із добровільною реєстрацією виборців.

Є всі підстави стверджувати, що таке довільне розуміння цього принципу в певній мірі негативно впливає на виборців. Значна частина з них, навіть із тих, хто допущений до участі в голосуванні, у день виборів не з'являється на виборчі дільниці. Неявка

виборців на вибори отримала в конституційному праві назву *абсентеїзму*. Офіційна доктрина звинувачує абсентеїстів у нерозумінні “цінності демократичних виборів”. Проте на рівень абсентеїзму впливає чимало причин політичного й економічного характеру, дослідження яких є предметом іншої науки – політології. З метою зменшення політичного абсентеїзму в зарубіжних країнах, у першу чергу в державах Скандинавського регіону, запроваджені такі інститути, як голосування по пошті, голосування за дорученням тощо. В невеликій європейській державі Андорра застосовується заохочення для осіб, які з’явилися на голосування: видається одна песета (монета) або склянка вина.

Водночас у ряді країн передбачається обов’язковий вотум, тобто юридичний обов’язок виборців брати участь у голосуванні. Так, ст. 48 Конституції Італії містить норму, згідно з якою голосування є “громадським обов’язком”. В Аргентині виборець, який не з’явився на вибори, не тільки може бути оштрафований, але й позбавляється можливості протягом трьох років обіймати державні посади. У Греції та Туреччині виборцю, який не брав участь у голосуванні, загрожує навіть позбавлення волі.

Зовсім в іншому ракурсі розглядається вимога вільних виборів у державознавчій науці ФРН. У німецькому конституційному праві ця вимога насамперед асоціюється із вільною реалізацією волі виборців під час виборів. Це питання розглядається під кутом зору спроб впливу на волевиявлення виборців: а) державного і недержавного; б) офіційного і неофіційного. Федеральний Конституційний суд визнав за необхідне, щоб офіційні установи утрималися від впливу на виборців. Вирішальним критерієм тут є використання державних коштів. Крім того, Уряду рекомендується не проводити ніякої роботи з громадськістю за 2-3 місяці до виборів, щоб не спровокувати правові розгляди під час кожних наступних виборів¹. Ще важче, як показує практика, встановити критерії неприпустимого впливу з неофіційного боку (партій, профспілок, промислових союзів, окремих промислово-фінансових структур і навіть фізичних осіб, засобів масової інформації тощо).

Законодавство і суди в зарубіжних країнах залишають відкритим питання: чи є невеликі передвиборні внески на користь

¹ Див.: Государственное право Германии. – Т. 1. – С., 1994. – С. 134-136.

партій і кандидата неприпустимим впливом на результати виборів? Нерідко і засобам масової інформації не забороняється займати односторонню позицію в передвиборній боротьбі. З юридичної точки зору ці діяння “можна було б розглядати як порушення” свободи виборів.

§ 3. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Для позначення заходів, пов'язаних із організацією та проведенням виборів, у законодавстві різних країн використовується поняття “виборчий процес”. У навчальній літературі під поняттям **виборчий процес** розуміють: 1) певну діяльність щодо організації та проведення виборів; 2) систему правових норм, які цю діяльність регулюють¹. Отже, виборчий процес – це врегульована законом діяльність органів державної влади, організацій, груп та індивідів щодо підготовки та проведення виборів до державних і самоврядних органів.

Будучи нормативно врегульованою, ця діяльність упорядкована і характеризується досить жорсткими часовими рамками і набором певних дій, розташованих у встановленій послідовності. Можна встановити такі стадії: 1) призначення виборів; 2) встановлення виборчих округів; 3) формування виборчих дільниць; 4) утворення виборчих органів; 5) реєстрація виборців; 6) висування та реєстрація кандидатів; 7) агітаційна кампанія; 8) голосування; 9) підрахунок голосів і встановлення підсумків голосування; 10) можливий другий тур голосування і / або нові вибори; 11) остаточне визначення та опублікування результатів виборів.

Зауважимо, що в деяких країнах (Мексика, Польща) стадії виборчого процесу визначаються не доктринально, а нормативно. Зокрема, в Польщі при призначенні кожних виборів затверджується й оприлюднюється виборчий календар, у якому вказуються дати здійснення відповідних стадій виборчого процесу. Водночас у німецькому конституційному праві вибори як масовий захід поділяються на чотири фази: а) ор-

¹ Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Тома 1-2. Общая часть. – М., 1996. – С. 339-340.

ганізація виборців, які мають право голосу; б) передвиборна агітація; в) акт виборів (голосування); г) встановлення його результатів.

Розглянемо конституційно-правове регулювання цих фаз докладніше.

Перша фаза, іноді її іменують ще *підготовчою*, починається з прийняття ухвали про призначення виборів. Існують декілька підходів щодо визначення часу їх проведення. Для першого характерне чітке визначення в законодавстві дати голосування (Коста-Рика, Естонія, Латвія, Мексика, США, Швеція). У Латвії, наприклад, “вибори до Сейму проводяться у першу неділю жовтня та в суботу напередодні” (ст. 11 Конституції). Другий підхід полягає в тому, що законодавець тільки встановлює, в яких часових рамках повинні відбутися вибори (Болгарія, Іспанія, Польща, Чехія). Так, ч. 3 ст. 65 Конституції Болгарії встановлює: “Вибори до нових Народних Зборів проводяться не пізніше ніж через два місяці після припинення повноважень попередніх”. Для третього підходу характерне встановлення тільки часових рамок між розпуском старого і скликанням нового парламенту (у Великобританії вони складають 20 днів після розпуску Палати громад). Нарешті, у законодавстві Греції, Литви, Туреччини та деяких інших країн встановлюються певні обмеження стосовно призначення виборів. У Литві (ч. 3 ст. 58 Конституції) Президент не може оголосити про дострокові вибори Сейму, якщо до сплину строку повноважень глави держави залишилося менше 6 місяців, а також якщо після дострокових виборів сейму не минуло 6 місяців. Видання акта про призначення виборів у тих чи інших країнах є прерогативою різних органів. В одних країнах – тільки один орган має право призначати вибори (в Білорусі – Верховна рада; Коста-Риці – Верховний виборчий трибунал; Беніні – Рада Міністрів; Іспанії – король). В інших же державах декілька органів можуть здійснити це повноваження. Так, у Болгарії Народні збори призначають вибори президента (ст. 84 Конституції), а останній відповідно оголошує вибори до парламенту і до органів місцевого самоврядування (ст. 98).

Підготовча фаза охоплює низку організаційних заходів: формування виборчих органів; визначення меж виборчих округів; складання списків виборців; висування та реєстрація кандидатів.

Зарубіжна державно-правова практика свідчить, що успіх організації та проведення виборів багато в чому залежить від роботи виборчої адміністрації. На неї покладається завдання забезпечення гарантії відкритості й об'єктивності виборчого процесу і принципу рівності. Конституційному праву відомі декілька моделей організації виборчої адміністрації: 1) і органи засновуються перед кожними новими виборами (Австрія, Бенін, Італія); 2) вони працюють на постійній основі (Іспанія); 3) змішана система: вищі органи утворюються як постійно діючі, а нижчестоячі функціонують тільки під час конкретної виборчої кампанії (Мексика, Польща, Росія). Розрізняють такі виборчі органи: а) територіальні, які базуються на системі політико-територіального устрою; б) окружні, що діють у виборчих округах; в) дільничні, які діють на виборчих дільницях. У ФРН, наприклад, виборчі органи кожного рівня включають відповідного керівника виборів (це, звичайно, чиновник міністерства внутрішніх справ) і виборчу комісію, що призначається ним із числа виборців на безоплатній основі.

Для проведення голосування на території будь-якої держави відповідно до існуючого законодавства утворюються виборчі округи, тобто територіальні одиниці, які об'єднують громадян з метою обрання депутатів до представницьких органів держави і місцевого самоврядування. Одночасно утворюються і виборчі дільниці (пункти голосування). Округи бувають загальнодержавними - національними (в Ізраїлі на виборах до парламенту, коли вся країна складає єдиний округ); багатомандатні (від округу обирається декілька депутатів) та одномандатні (від округу обирається один депутат, наприклад, у Великобританії на виборах до Палати громад).

Проілюструємо це на прикладі Російської Федерації. Виборчі округи утворюються із дотриманням таких умов: 1) приблизна рівність виборчих округів за кількістю виборців із відхиленням від середньої норми представництва виборців 10-15 відсотків; 2) на територіях компактного проживання корінних малочисельних народів відхилення від середньої норми представництва не може перевищувати 30 відсотків; 3) враховується адміністративно-територіальний поділ суб'єкта Російської Федерації, території муніципальних утворень; 4) на випадок утворення багатомандатного виборчого

округу кількість мандатів, які належать розподілу в цьому окрузі, не повинна перевищувати п'яти. Що ж до виборчих дільниць, то у Франції вони утворюються на базі комуни-низової одиниці територіального поділу країни. В Іспанії такі одиниці поділяються на декілька виборчих секцій, які охоплюють від 500 до 2 тис. виборців. У Російській Федерації виборчі дільниці утворюються із розрахунку не більше ніж 3 тис. виборців. Виборчі округи також тут можуть бути утворені у місцях тимчасового перебування виборців (лікарнях, санаторіях, будинках відпочинку, на кораблях, на полярних станціях та ін.).

Наступним заходом у межах підготовчої фази є *складання списків виборців*. Як зазначається в літературі, списки виборців необхідні для того щоб: 1) ідентифікувати особу виборця при його явці на виборчі дільниці; 2) забезпечити його виборчі права, допустивши до участі в процедурі голосування; 3) для захисту його прав від зазіхань з боку інших громадян¹. У більшості країн світу робота по складанню списків виборців покладається на муніципальну владу (Бельгія, Данія, Польща та ін.). У Канаді для складання таких списків використовується комп'ютерна база відомостей про громадян, у Швеції ця справа доручена податковому управлінню, а в Ізраїлі – реєстрація знаходиться в компетенції міністерства внутрішніх справ.

Законодавча практика зарубіжних держав щодо реєстрації виборців досить різноманітна, проте можна виділити дві моделі – залежно від того, на кого покладені обов'язки щодо реєстрації - якщо на державу, її органи, то вона є публічною (обов'язковою), а якщо на самих громадян, то - особистою (добровільною).

Обов'язкова реєстрація означає, що держава сама турбується про реєстрацію виборців. В Угорщині, наприклад, діє спеціальне законодавство про реєстрацію населення. Питаннями підготовки і проведення виборчих кампаній в країні займається Центральне бюро з реєстрації населення і виборів Міністерства внутрішніх справ. Бюро несе відповідальність

¹ Див.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. – М., 1999. – С. 248.

за складання списків виборців, складає списки громадян, які не мають права голосу.

Добровільна реєстрація означає, що про внесення до списків виборців має потурбуватись сам громадянин, для чого він повинен звернутися до відповідної установи і зареєструватися в якості виборця на майбутніх виборах. У США, наприклад, Закон “Про реєстрацію виборців” 1993 р. значно спростив процес реєстрації для виборців. У межах Закону відповідні органи зобов’язані забезпечити виборцям можливість зареєструватися при отриманні посвідчення водія, допомоги по безробіттю та інвалідності, на призовних пунктах, при зверненні до приватних фірм і до апарату федерального уряду. Централізована система складання списків виборців у США відсутня.

Висування та реєстрація кандидатів не тільки є останньою стадією першої фази виборів, але й слугує “зв’язкою” виборчої кампанії. Саме на цій стадії визначається коло осіб, із числа яких будуть обрані президенти, депутати, сенатори, радники місцевого самоврядування. Підкреслимо, що зарубіжне законодавство про вибори досить докладно регламентує усі питання, пов’язані з висуванням кандидатів на заміщення виборчих посад. Чи не найважливіше питання тут - про суб’єкти права висування кандидатів. Існують такі способи висування кандидатів:

1) самовисування (у Франції особа, яка бажає балотуватися у депутати парламенту, подає в префектуру департаменту відповідну заяву і вносить виборчу заставу);

2) висування групами виборців (У Данії особі, яка бажає стати кандидатом у депутати Фолькетингу, необхідні підписи не менш 25 виборців відповідного виборчого округу. В Польщі особі, що вирішила стати сенатором, необхідно отримати на свою підтримку не менше 3 тис. підписів виборців);

3) висування політичними партіями або іншими громадськими об’єднаннями (застосовується на виборах до Бундестагу ФРН, Національної ради Австрії, Палати представників Японії тощо);

4) поєднання всіх названих способів (Наприклад, згідно з Федеральним законом від 19 вересня 1997 р. “Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі гро-

мадян Російської Федерації” право висування кандидатів до виборних органів Росії мають: виборці відповідного виборчого округу; виборець у порядку самовисування; виборчі об'єднання; виборчі блоки).

Доцільно звернути увагу на питання про реєстрацію кандидатів (списків кандидатів), оскільки ця проблематика в навчальній літературі або зовсім не висвітлюється, або викладається досить спрощено, що, звичайно, неприпустимо. З одного боку, реєстрація кандидатів (списків) – це організаційне питання, а з іншого, - юридичний факт, який відкриває наступний етап виборчої кампанії (мабуть, не випадково Федеральний закон про вибори та положення про порядок федеральних виборів ФРН зазначають, що передвиборна агітація розпочинається з моменту процедури допуску і попередньої перевірки земельним або окружним керівником виборів відомостей про кандидатів). Реєстрація кандидатів має розглядатися як процес перевірки виборчими комісіями відповідності фактичного порядку висування кандидатів тому, який установлений законом. Реєстрація кандидатів (списків) має бути суворо задокументована, адже від цього залежить результат реєстрації. В Російській Федерації, наприклад, законодавство і практика висувають такі вимоги: 1) наявність необхідної кількості підписів виборців (достовірних), зібраних на підтримку кандидата (списку); 2) письмова заява кандидата про самовисування або подання груп виборців, виборчих об'єднань, виборчих блоків, які висунули кандидата, його згода балотуватися по даному виборчому округу. Водночас, як показує практика, цих відомостей для реєстрації кандидатів недостатньо. Вимагається також надання до виборчої комісії: основних відомостей біографічного характеру (про освіту, сімейний стан, про наявність подвійного громадянства тощо), копію декларації про доходи за останні два роки.

Важливою фазою виборів є *передвиборна агітація*, що розпочинається у більшості країн після реєстрації кандидатів або оприлюднення їх списку (Литва). Незважаючи на її важливість (від неї багато в чому залежить, хто конкретно буде обраний), вона має мінімальне правове регулювання. Законодавства зарубіжних країн по-різному регулюють умови такої агітації, в одних країнах досить жорстко, в інших – м'якше, але завжди

закон встановлює обмеження виборчої агітації за місцем проживання особи, припустимі та заборонені методи агітації.

Передусім законодавство регулює початок і час закінчення (як правило, за добу до дня голосування) передвиборної агітації; в ряді країн визначається навіть місце розклеювання і кількість виборчих афіш (у Японії, наприклад, кожний кандидат у депутати до парламенту має право п'ять разів опублікувати газетну рекламу, включаючи фотографію 6x9 см., тиражувати у певній кількості один кольоровий плакат).

Виборче законодавство Російської Федерації встановило форми і жанри (види) передвиборної агітації: а) через ЗМІ; б) шляхом організації масових публічних актів; в) шляхом видання і розповсюдження друкованих, аудіовізуальних та інших агітаційних матеріалів. При цьому масові заходи можуть проводитись у вигляді передвиборних зборів і зустрічей із виборцями, публічних передвиборних дебатів і дискусій, мітингів, вуличних ходів, демонстрацій, інших заходів. Агітація із використанням ЗМІ може реалізовуватися у вигляді виступу, інтерв'ю, прес-конференції, передвиборних дебатів, “круглого столу”, “гарячої лінії”, політичної реклами, показу теленарисів, відеофільмів про кандидата. Агітаційні друковані матеріали можуть виготовлятися і розповсюджуватися у вигляді листівок, плакатів, письмових звернень до виборців, буклетів, брошур та іншої друкованої продукції.

У законодавстві зарубіжних країн значне місце посідає регламентація участі засобів масової інформації в проведенні агітаційної кампанії. Головний критерій – рівність шансів. У Франції, наприклад, надається однаковий час для коротких виступів по державному радіо і телебаченню (у сукупності півтори години для кожного кандидата на виборах президента – в 1995 р.).

У більшості країн законодавством встановлюється, як правило, верхня межа фінансових витрат політичних партій на виборчу кампанію (Канада, Кіпр, Литва, Росія), а також ефективні методи контролю за витрачанням виборчих фондів.

Наступною фазою виборчого процесу є *голосування*, в ході якого виборці висловлюють своє ставлення до висунутих кандидатур у порядку, передбаченому законом. Голосування може бути очним, коли сам виборець з'являється у виборчу

комісію і отримує бюлетень, і заочним, коли його волю реалізують інші особи – голосування за дорученням (у ФРН та Франції). Можливе голосування по пошті (у Великобританії, Данії та ФРН такою формою користується близько 10 відсотків виборців). У переважній більшості випадків виборці голосують бюлетенями, в США в широкому масштабі, а в Індії в п'ятій частині виборчих округів (де систематично спостерігалось шахрайство) застосовуються виборчі машини (виборча кабіна у такому випадку схожа на телефонну будку, до якої виборець входить, закриває фіранки, переміщує важелі і натискає кнопки. Машина сконструйована так, що двічі проголосувати неможливо). В окремих країнах із великою кількістю неписьменних замість бюлетенів застосовуються виборчі талони (кулі, бюлетені), які опускаються в скриньки з портретами кандидатів у сусідній кімнаті (не там, де знаходиться виборча комісія). Нарешті у королівстві Свазіленд у селі “голосують ногами”: проходять у ті брами, де стоїть кандидат, якому вони симпатизують.

Остання фаза виборчого процесу – *підрахунок голосів і визначення результатів голосування*. Вона включає підрахунок поданих і визнаних дійсними бюлетенів і визначення переможців виборів. Підрахунок голосів виборців починається відразу після закінчення часу, відведеного для голосування, і проводиться без перерви до встановлення підсумків голосування, при цьому проводиться відкрито і гласно членами дільничної виборчої комісії у присутності спостерігачів, відповідних представників кандидатів, виборчих об'єднань, виборчих блоків, засобів масової інформації. Протокол про підсумки голосування підписується членами дільничної виборчої комісії. Документи дільничного виборчого органу пересилаються у вищестоящі виборчі органи. Результати виборів устанавлюються окружними, а у відповідних випадках територіальними, включаючи центральними виборчими органами. На підставі документів дільничних виборчих органів вони вирішують і про дійсність виборів, і про їх результативність, а у відповідному випадку - про необхідність ще одного туру голосування або проведення нових виборів.

Остаточні результати виборів визначаються центральним або іншим територіальним виборчим органом і офіційно оприлюднюються.

Але при одних і тих же підсумках голосування результати виборів можуть бути різними в залежності від виборчої системи, яка застосовується в даній країні.

§ 4. ВИБОРЧІ СИСТЕМИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Виборча система (у вузькому розумінні слова) – це сукупність установлених законом правил, принципів і критеріїв, за допомогою яких визначаються результати голосування. Водночас треба мати на увазі, що запровадження тієї чи іншої виборчої системи – це не юридичне питання, а до певної міри результат розстановки політичних сил у суспільстві.

Історично першою виборчою системою стала *мажоритарна система*, в основу якої покладено принцип більшості (франц. *majoritaire* - більшість): обраними вважаються ті кандидати, які отримали встановлену більшість голосів. Розрізняють три основні види мажоритарної системи: *абсолютної*, *відносної* та *кваліфікованої більшості*. При застосуванні мажоритарної системи більшості для обрання вимагається абсолютна більшість поданих в окрузі голосів (50 % + 1). При цій системі встановлюється нижній поріг участі виборців у голосуванні; якщо він не досягнутий, вибори вважаються недійсними, або такими, що не відбулися. Зішлемося на один приклад. Французький Виборчий кодекс стосовно виборів депутатів Національної асамблеї встановлює такі норми: “Ніхто не може бути обраний у першому турі, якщо не отримав: 1) абсолютної більшості поданих голосів; 2) кількості голосів рівної четвертої частини від кількості усіх внесених до списків виборців. На випадок рівності голосів обраним вважається старший за віком кандидат”.

У 43 державах світу використовується мажоритарна система відносної більшості (Великобританія, Індія, США та ін.). При цьому різновидові обраним вважається той кандидат (або список кандидатів), який отримав голосів більше, ніж кожний

з його опонентів окремо, навіть якщо він набрав менше половини. Цю систему інколи називають “хто перший прийшов – той і переміг”.

Досить рідкісним різновидом є мажоритарна система кваліфікованої більшості, відповідно до якої кандидат повинен отримати встановлену в законі кількість голосів. Так, кандидату на посаду Президента Коста-Рики необхідно набрати 40% (+ 1 голос) виборців (ст. 138 Конституції).

У спеціальній літературі цілком слушно підкреслюється думка про те, що мажоритарна система має ряд переваг. Зокрема, вона завжди результативна і проста при застосуванні. Позитивом цієї системи є і те, що вона дозволяє формувати стабільний уряд, а це має чимале значення для управління країною. Водночас вона забезпечує серйозні переваги тільки великим партіям у парламенті і не відображає плюралізму суперечливих інтересів у суспільстві, відповідно політичних сил, які вони представляють¹.

Уже на світанку становлення конституційного ладу стали висуватися ідеї пропорційного представництва політичних об'єднань, при якому кількість мандатів, отриманих таким об'єднанням, відповідає кількості поданих за його кандидатів голосів. Такі ідеї висловив у 1793 р. відомий діяч Великої французької революції Луї Сен-Жюст, а в 40-х роках ХІХ ст. проекти пропорційних виборів запропонували американець Томас Джільпін і швейцарець Віктор Консідеран. Пропорційна система вперше була застосована в 1888 р. – у Сербії та Бельгії в 1889 р. На початку ХХ ст. нараховувалися 152 різновиди. В наш час вона існує більше ніж у 60 країнах², зокрема в Австрії, Бельгії, Норвегії, Фінляндії, Швеції, Швейцарії.

Для пропорційних систем найбільш характерними рисами є:

1) створення більш великих округів, від кожного з яких обирається декілька депутатів (в ідеальному випадку вся країна перетворюється в єдиний виборчий округ: так обирається Кнессет – парламент Ізраїлю);

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 400.

² Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1-2. – М., 1995. – С. 361.

2) вибори є суворо партійними (кожна партія висуває свій список кандидатів на виборні посади);

3) використання виборчої квоти (виборчого метра), тобто найменшої кількості голосів, необхідних для обрання одного кандидата. Визначається вона по-різному. Зокрема, ще у 1855 р. англійський адвокат Томас Хер (Hare) запропонував квоту, яка визначається за формулою: $Q = x : y$, де Q – це квота, x – кількість поданих голосів і y – кількість мандатів, які належать розподілу. Після того, як квота визначена, кількість голосів, зібраних кожною партією, поділяється на цю квоту, і отримані від цього поділу цілісні числа показують, скільки мандатів належить тій чи іншій партії. Використання квоти Т.Хера характерне для Угорщини, Румунії, Естонії.

У ФРН, Швеції та деяких інших країнах застосовується запропонований бельгійським математиком В. д'Ондтом “метод найбільшої середньої”. Передбачається, що голоси, подані за кожний партійний список, послідовно діляться на ряд чисел 1,2,3,4,5,6 і т.д., отримані результати розподіляються по спадній – від більшого до меншого строго по порядку. Те часткове, яке посідає у цьому ряду спадних чисел порядкове місце, що дорівнює числу депутатів, які підлягають обранню від даного округу, і буде квотою. Пояснимо це на такому прикладі¹

Назва партії	Кількість голосів	Результати поділу на					
		1	2	3	4	5	6
А	1700	1700	850	566	425	340	283
В	2300	2300	1150	766	575	460	383
С	4100	4100	2050	1366	1025	820	683
Д	900	900	450	300	225	180	150
Е	5200	5200	1733	1300	1300	1040	866

Від округу обирається 14 депутатів, у виборах беруть участь п'ять партій, кожна з яких отримала: А – 1700 голосів; В – 2300; С – 4100; Д – 900 та Е – 5200. Поділяємо голоси, отримані партіями, на ряд чисел щоб отримати кількість часткових, що пере-

¹ Використана таблиця з підручника: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М., 1999. – С. 170.

вищують число 14. Отримані частки розташовуємо по спадній і встановлюємо, що 14 місце по порядку посідає частка 860. Воно і є квотою. Поділяємо голоси, отримані партіями, на квоту і встановлюємо, що партії отримали таку кількість мандатів: А - 1; В - 2; С - 4; Д - 1; Е - 6. Усі мандати розподілені.

Практика розвинутих демократичних країн засвідчує, що для того, щоб пропорційна система виявила себе досить ефективно, необхідні, з одного боку, багатопартійність, що склалась, а з іншого – відсутність поляризації політичних сил. Намагання знизити негативний ефект недоліків тієї чи іншої виборчої системи призвело до виникнення змішаних виборчих систем (застосовують їх, зокрема, в Албанії, Грузії, Італії, Греції, Мексиці, Росії, Угорщині та інших країнах). При цьому звернемо увагу на те, що поняття “змішана виборча система” можна тлумачити в широкому та вузькому розумінні цього слова.

У першому значенні вона передбачає паралельне використання при формуванні парламенту (палати) різних виборчих систем (згідно з Конституцією Мексики, Палата депутатів складається з 300 депутатів, які обираються за мажоритарною системою відносної більшості, а також і з 100 депутатів, які обираються за системою пропорційного представництва).

Змішана виборча система у вузькому розумінні означає схрещування елементів як пропорційної, так і мажоритарної системи (у ФРН на виборах до Бундестагу, в Італії – до Палати депутатів). В Італії для обрання депутатів нижньої палати парламенту країна поділяється на певну кількість територіальних підрозділів. Кількість мандатів, які виділяються їм, встановлюється на основі відомостей останнього перепису населення. У кожному територіальному підрозділі 75 % місць заміщаються в одномандатних округах шляхом застосування мажоритарної системи відносної більшості, а 25 % - на основі суперництва партійних списків за пропорційною системою.

Підсумовуючи сказане, можна констатувати, що навіть у країнах розвинутої демократії виникають проблеми, пов'язані із забезпеченням можливостей для реального суперництва політичних партій, гарантій прав конкретних кандидатів, виключенням фальсифікації результатів голосування і тиску на виборців.

§ 5. КОНСТИТУЦІЙНІ ІНСТИТУТИ РЕФЕРЕНДУМУ ТА НАРОДНОЇ ІНІЦІАТИВИ

Термін **референдум** з'явився вперше в обігу в XIV ст. у зв'язку з діяльністю новоутвореного сейму Швейцарського Союзу. Швейцарський вчений А. Дюнан так пояснював появу цього терміну: “В старій Швейцарії засідання Сейму були нерегулярними... представники союзних земель були не депутатами в нинішньому розумінні цього слова, а послами, які вели справи від імені своїх урядів. Коли з'являлися такі справи, відносно яких у послів не було повноважень, то рішення по них приймалося “ad referendum”, тобто “для доповіді... тобто влади земель не були пов'язані “рішенням Сейму”¹. Отже, спочатку термін референдум означав “те, що повинно бути повідомленим”.

Сучасного значення він набув значно пізніше. Зокрема, Л. Дюгі визначав референдум як пряме правління народу, а К. Каутський – як право народу за певних умов виносити на всенародне голосування проекти народного представництва. Як бачимо, під референдумом учені розуміли народне голосування по законопроекті, прийнятому парламентом, після якого законопроект набував силу закону². У наш час цей термін означає голосування виборців, за допомогою якого приймаються державні або самоврядні рішення. Прийняте шляхом референдуму рішення вважається рішенням народу, а його юридична сила нерідко вище юридичної сили законів, прийнятих парламентом.

Голосування виборців називають ще **плебісцитом** (від лат. Plebiscitum – рішення народу). З юридичної точки зору відмінностей між референдумом і плебісцитом немає. У законодавстві деяких держав терміни референдум (Іспанія, Італія, Росія, Словаччина) і плебісцит (Коста-Рика, Чилі, Еквадор) використовуються як синоніми. Якщо в німецькій державознавчій літературі поняття плебісцит використовується як збі-

¹ Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии. Исторический обзор. – СП(б), 1896. – С. 19.

² Див.: Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність. – К., 2000. – С. 36.

рна назва для всіх видів голосування, то у Франції під плебісцитом розуміється тільки голосування, за допомогою якого виборчий корпус виражає своє схвалення чи несхвалення конкретної особи або політики, яку вона проводить. Іноді плебісцитом називають референдум з питань, які мають для країни або регіону ... доленосний характер¹. Наприклад, якщо голосуванням виборців вирішується питання про державну приналежність території, про форму правління, про довіру лідерів держави, то такий референдум нерідко називають плебісцитом. Тому, на наш погляд, мають рацію ті автори в науці конституційного права, які пропонують вважати референдум голосуванням із внутрішньополітичних питань, а плебісцитом – голосування з питань зовнішньополітичного характеру (наприклад, про вихід або входження до іншої держави, чи міжнародної організації)².

Виходячи з наведених принципів положень, **референдум** можна визначити як *форму безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті виборчим корпусом конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування.*

Зазначимо, що референдум не є універсальним інститутом. У Нідерландах, наприклад, він не використовувався жодного разу, тільки в окремих випадках зверталися до нього у Бельгії та Великобританії. Не використовується референдум у багатьох країнах мусульманського фундаменталізму. Водночас тільки у ХХ столітті (станом на 1987 р.) проведено значну кількість загальнонаціональних референдумів: у Європі – 101, в Африці і на Середньому Сході – 54, в Азії – 18, в Америці – 25, в Австралії та Океанії – 45. Крім того, за період з 1987 по 1990 р. референдуми проводилися у 21 країні, на ці референдуми були винесені 74 питання³.

Інституціоналізація референдумів у конституційному праві зарубіжних країн має тривалу історію. Зокрема, в Австралії,

¹ Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Тома 1-2. Общая часть. – М., 1995. – С. 385.

² Див.: Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С. 423.

³ Див.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 175 – 176.

США та Швейцарії конституювання референдумів відбулося після широкого використання цієї форми безпосередньої демократії в цих країнах як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях. Після успішної апробації референдуми були закріплені в Конституції Швейцарії 1874 р., Конституції Австралії 1900 р., а також у конституціях окремих штатів США. У період між двома світовими війнами референдуми закріпили конституції багатьох держав Європи, зокрема Австрії, Ірландії. Після Другої світової війни інститут референдуму був закріплений у конституційних актах більшості країн світу. Так, механізм організації та проведення референдумів закріпили конституції Болгарії 1991 р. (ст. 10, 98, 102); Македонії 1991 р. (ст. 2, 68); Словенії 1991 р. (90, 170); Угорщини 1989 р. (ст. 19); Азербайджану 1995 р. (ст. 2, 193); Казахстану 1995 р. (3, 91), Таджикистану 1994 р. (ст. 98), Естонії 1992 р. (ст. 56, 105 163) та ін.

Детальна інституціоналізація референдумів у Іспанії визначена в органічному законі від 18 січня 1982 р. “Про регулювання різноманітних видів референдуму”; в ФРН – у законі “Про процедуру референдуму, народної ініціативи і народного опитування, що проводяться згідно зі ст. 29 абзац 6 Основного Закону” від 29 липня 1979 р. та у “Положенні про об’єднання Німеччини” від 31 серпня 1990 р. Іноді ці питання регулюються і підзаконними актами, наприклад, у Франції – ордонансами уряду; в Аргентині – указом президента¹.

Як інститут конституційного права, **конституційно-правовий інститут референдуму** – це сукупність юридичних норм, які регулюють місце цього інституту в системі форм безпосередньої демократії, порядок його організації та проведення, а також правові наслідки реалізації його положень.

Передусім, у конституціях переважної більшості сучасних держав референдум (плебісцит) найчастіше визначається як спосіб здійснення народного суверенітету. Так, ст. 3 Конституції Франції 1958 р. містить такий припис: “Національний суверенітет належить народові, який здійснює його *через своїх представників і шляхом референдуму*” (курсив наш–

¹ Див.: Погорілко В.Ф., Федоренко В.А. Референдуми в Україні: історія та сучасність. – К., 2000. – С. 66-67.

А.Г.). Бразильська конституція 1988 р. у ст. 14 серед способів здійснення народного суверенітету називає і референдум, і плебісцит. Конституція Литви 1992 р. у ст. 4 фіксує положення, згідно з яким “вищу суверенну волю народ здійснює безпосередньо або через своїх представників, обраних демократичним шляхом, а у ч. 1 ст. 9 вказує, що “найважливіші питання життя держави й народу вирішуються шляхом референдуму”. Аналогічні положення є в конституціях Польщі 1997 р. (п. 2 ст. 4); Болгарії 1991 р. (п. 2 ст. 1); Македонії 1991 р. (ч. 2 ст. 2); Молдови 1994 р. (п. 2,3 ст. 3) та ін.

У законодавстві багатьох держав установлені межі припустимого використання інституту референдуму. В Росії на референдум не можуть бути винесені питання, пов’язані зі зміною статусу суб’єктів федерації; достроковим припиненням повноважень парламенту, президента; прийняттям федерального бюджету та внесення змін до законів про податки і збори; амністією та помилуванням (ч. 2 ст. 3 федерального конституційного Закону “Про референдум Російської Федерації”). В Іспанії референдум не проводиться в період дії надзвичайного або воєнного стану. А в Словаччині, згідно з п. 2 ст. 99 Конституції, референдум з того самого питання може проводитися повторно не раніше ніж через три роки після проведення попереднього референдуму.

В конституційній доктрині зарубіжних країн використовуються різні підстави для класифікації даного інституту безпосередньої демократії. Тут ми віддаємо перевагу класифікації, запропонованій італійським ученим П. Біскаретті ді Руффіа, який виділяє конституційні, законодавчі, міжнародно-правові та адміністративні референдуми¹.

Конституційний референдум – це такий вид, який передбачає голосування виборців з питань прийняття проекту нової конституції або конституційної реформи, або внесення поправок до діючого Основного Закону. Наприклад, проведення конституційного референдуму передбачено ст. 89 Конституції Франції ст. ст. 166, 167, 168 Конституції Іспанії (для часткових змін Основного Закону необхідно, щоб проект конституційної реформи був схвалений більшістю у 3/5 голо-

¹ Цит. за: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 410- 411.

сів у кожній палаті Генеральних кортесів; а для повного перегляду Конституції цей проект повинен бути схвалений більшістю у 2/3 голосів кожної палати двічі та складом парламенту двох скликань). У період 1989 – 1993 рр. у постсоціалістичних країнах на референдум виносилися проекти конституцій декілька десятків разів (приміром, у Білорусі, Польщі, Росії).

Предметом законодавчого референдуму може бути будь-який законопроект, або закон, який набрав чинність. Розрізняють два види законодавчого референдуму – відхиляючий, який передбачає повне або часткове скасування тексту закону (ст. 75 Конституції Італії, ч. 2 ст. 89 Конституції Швейцарії) або стверджувальний (ратифікаційний) законопроект (ст. 11 Конституції Франції).

Референдуми з міжнародно-правових питань проводяться з метою з'ясування волі виборчого корпусу при вирішенні важливих міжнародних питань. Такий вид набув широкого розповсюдження в останні десятиріччя. Так, згідно з Актом про референдум 1975 р., у Великобританії в тому ж році проведений загальнонаціональний референдум з питання членства у Європейському економічному Співтоваристві; у 1986 р. в Іспанії був проведений референдум щодо перебування країни у НАТО. Подібні референдуми передбачаються на рівні конституції і відповідно проводяться і в таких державах, як Данія, Ірландія, Норвегія, Фінляндія, Франція, Швеція.

Щодо *адміністративних референдумів*, то на них розглядаються питання управлінського характеру, зокрема зміни адміністративно-територіального поділу або кордонів суб'єктів федерації (ст. 132 Конституції Італії, ст. 29 Основного закону ФРН); дострокового припинення повноважень посадових осіб (ч. 6 ст. 60 Конституції Австрії).

В особливу групу мусимо виділити такий вид, як *консультативний референдум*, який використовується для виявлення громадської думки з того чи іншого важливого питання державного і суспільного життя. Наприклад, у Швеції консультативні референдуми проводилися з питань заборони спиртних напоїв (1992 р.), реформи пенсійного забезпечення (1957 р.), використання ядерної енергії (1980 р.).

В літературі виділяють і інші види референдумів у залежності від суб'єктів ініціювання (урядові, парламентські,

президентські, народна або спеціальна ініціатива); обов'язковості та інших обставин¹.

Право участі в референдумі. Законодавство зарубіжних країн, як правило, фіксує положення, згідно з якими право участі в референдумах зумовлюється активним виборчим правом по виборах до нижньої палати парламенту. Аналогічний принцип діє і при місцевих референдумах. Наприклад, згідно з ч. 1 § 5 австрійського Федерального закону про народне голосування 1958 р. (в редакції 1972 р.) “право голосу мають усі особи та жінки, які на день початку кампанії щодо проведення народного голосування (§ 2, ч. 1) володіють правом участі у виборах до Народної ради”. Ст. 94 Конституції Словаччини фіксує такий припис: “Кожний громадянин, який має право обирати членів Національної ради Словацької республіки, має право голосу у референдумі”.

Аналогічно до правил участі у виборах вирішуються в усіх зарубіжних державах і інші питання: рівності, вільної чи обов'язкової участі у референдумі, безпосереднього голосування, при таємності, а також з тими ж гарантіями, що й на виборах.

Предмет референдуму – це питання, що належать вирішенню за допомогою народного голосування. Найчастіше конституція або спеціальний закон відповідної держави встановлюють обмеження стосовно предмета референдуму. Так, згідно з ч. 2 ст. 75 Конституції Італії, на референдум не виносяться закони про податки й бюджет, про амністію та помилювання, про повноваження та ратифікацію міжнародних договорів, ще одним прикладом обмеженого підходу до предмету референдуму є положення Конституції Данії 1953 р. У ч. 6 її § 42 міститься досить широкий перелік питань, які не можуть бути предметом референдуму (фінансово-бюджетні, надання громадянства, статус монарха тощо).

Угорський Закон LXV 1990 р. про місцеве самоврядування передбачає, що місцеві референдуми в обов'язковому порядку проводяться з таких питань: а) про об'єднання та роз'єднання громад; б) про утворення нової громади; в) про створення спільного представницького органу та про його

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 411 - 412.

поділ; г) з питань, які визначені самоврядною постановою. Водночас не можуть бути винесені на місцевий референдум питання: а) про бюджет; б) про місцеві податки; в) кадрові.

Ініціатива та призначення референдуму. Ініціатива референдуму належить деяким вищим органам держави (у Франції - президенту), певній кількості депутатів парламенту (в Угорщині – 50 депутатів), установленій законом кількості громадян (в Італії – 500 тис. підписів виборців) тощо. Місцеві референдуми проводяться, як правило, за ініціативою місцевих представницьких органів або групи виборців (у Білорусі – 10 % виборців даної території).

Наведемо деякі приклади конституційного й законодавчого регулювання порядку призначення референдуму. Так, п. 5 ст. 19 Конституції Угорщини має таке формулювання: “Національною Асамблеєю може бути призначений всенародний референдум. Прийняття закону про всенародний референдум вимагає двох третин голосів представників Національної Асамблеї”. Конституція Словаччини ще докладніше регламентує це питання. У ст. 95 вона проголошує, що референдум оголошується президентом на вимогу не менш як 350 тисяч громадян або за рішенням Національної Ради не пізніше ніж через 30 днів після подання вимоги громадян або рішення Національної Ради. А п. 1 ст. 96 додає, що пропозиції щодо прийняття рішення Національною Радою про проведення референдуму можуть подавати члени Національної Ради або Уряду.

Ініціатор вносить також пропозицію про формулювання питання, що виноситься на референдум, тобто формулу референдуму. Як правило, на референдум виносяться питання (іноді декілька), які передбачають позитивну (“так”) або негативну (“ні”) відповідь виборця.

Організація референдуму аналогічна організації виборів. Відмінність полягає в тому, що, по-перше, результати референдуму можуть бути визначені тільки на основі принципів мажоритаризму; по-друге, при референдумі виборчі округи не потрібні. Наприклад, ст. 11 згадуваного іспанського органічного закону прямо передбачає, що організація референдуму має бути підпорядкована загальному виборчому режиму.

Визначення результатів референдуму. Референдум визнається таким, що відбувся, якщо в ньому брали участь бі-

льшість зареєстрованих виборців, а рішення вважається прийнятим, якщо більшість з них (50 % + 1) позитивно відповіли на поставлене питання. Так, ч. 2 ст. 73 Конституції Македонії передбачає, що рішення на референдумі вважається прийнятим, якщо за нього подано більшість голосів виборців за умови, що більше половини їх загальної кількості брала участь у голосуванні. Водночас Конституція Намібії 1990 р. передбачає в п. “в” ч. 3 ст. 132, що конституційна поправка може бути схвалена на референдумі, тільки у разі якщо буде підтримана 2/3 від загальної кількості поданих голосів.

Правові наслідки референдуму. В конституціях і поточному законодавстві зарубіжних країн важко знайти відповіді на це запитання. У Конституції Словаччини з цього приводу зафіксовані такі норми. відповідно до п. 2 ст. 98 пропозиції, схвалені референдумом, обнародуються Національною Радою і стають законом. А згідно п. 1. ст. 99 цієї ж конституції, результати референдуму можуть бути частково або повністю анульовані конституційним законом, прийнятим Національною Радою через три роки після того, як рішення набуло чинності. Югославський дослідник М. Йовичич, який дослідив це питання, наводить у одній із праць лише два приклади конституційного вирішення даної проблеми (Перший – Конституція німецької землі Бремен, і другий – Конституційний закон ФНРЮ про союзні органи влади 1953 р. (нині не діє – А.Г.)¹.

Звичайно, референдум є загальновизнаною і перспективною формою безпосередньої демократії, яка забезпечує народу відповідної країни безпосередню участь у вирішенні найважливіших питань державного і суспільного життя. Але до підготовки та проведення референдумів потрібно ставитися з усією відповідальністю усім суб'єктам конституційно-правових відносин. Інколи мають місце факти (наприклад, у 1996 р. у Польщі при проведенні референдуму з питань загальної приватизації), коли референдуми готуються недбало. Мабуть, не випадково проведені у цій же країні у 1993 р. соціологічні дослідження показали, що у поляків потреба участі

¹ Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Т. 1-2. – М., 1995. – С. 399.

в управлінні є невисока: 86 % респондентів віддають перевагу, щоб ними лише управляли, ніж управляти самим¹.

Другим інститутом безпосередньої демократії є **народна законодавча ініціатива**. У даний час цей інститут передбачається на національному рівні на Філіппінах, а на регіональному – в Італії, США та у Швейцарії.

Народна законодавча ініціатива – це *право певної групи виборців запропонувати проект закону, який підлягає обов'язковому розгляду парламентом*. Звичайно, парламент має право прийняти будь-яку ухвалу: погодитися з ним, внести до нього поправки або відхилити його. Законодавство встановлює, що для внесення проекту закону потрібно зібрати певну кількість підписів (у Швейцарії – 50 тис. підписів, в Іспанії – 500 тис., у Бразилії – 1 % від загальної кількості виборців, у Колумбії – 5 %).

Безумовно, найчастіше використовується цей інститут у Швейцарії. Так, за період з 1891 по 1994 р. на федеральному рівні представлено 198 народних ініціатив; з них 64 були відкликані, а по 116 проведено голосування, в результаті чого 12 ініціатив були схвалені і 104 – відхилені².

Народна законодавча ініціатива застосовується рідко і є малоефективною. Так, в Італії з 1947 р. у такому порядку був прийнятий тільки один закон.

¹ Див.: Так само. – Т. 3. – М., 1997. – С. 509.

² Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. – М., 1997. – С. 448.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ІНСТИТУТ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. ЕВОЛЮЦІЯ ІНСТИТУТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У СВІТІ

Інститут глави держави виник одночасно з історією людства, саме з появою державних форм організації суспільного життя. Завжди організована людська спільнота мала керівника (правителя) визнаного або нав'язуваного, залежно від конкретних історичних умов. Тим більше держави, які представляли собою великі колективи людей, об'єднані територією, розмежовану кордонами, мали у системі своєї політичної організації й інститут глави держави.

Цей інститут зазнав еволюції стосовно форм, структур, повноважень, церемоніалів. Також глава держави, як інститут, знав і знає як одноособову форму, так і колегіальну. Ті, що обіймали цю високу державну посаду, іменувалися й іменуються імператорами, королями, принцями, регентами, емірами, султанами, президентами тощо.

Розглядаючи інститут держави, ми повинні прийняти за відповідну точку констатацію, що сьогодні конституційні системи різняться між собою (між іншими) і з точки зору наукової концепції організації влади (ця категорія є ключем пояснення державно-правового механізму). Як уже було показано у попередніх розділах книги, тоді як окремі системи базуються або побудовані на теорії єдності влади, інші системи мають своїми засадами теорію або теорії розподілу / рівноваги влад у державі. Це не залишається без важливих наслідків щодо юридичної природи глави держави, його відносин із парламентом та його повноважень. Значимо тільки у цьому зв'язку, що обґрунтування побудови державної влади на принципі єдності влади, означає створення органів державної влади (категорії невідомої у системі розподілу влад). Що ж до глави держави, то він входив і входить до складу цієї категорії поряд із парламентом. У державах же, де влада побудована на принципі розподілу влад, а державна система уявля-

ється як складова трьох великих влад, “гілок” – законодавча, виконавча, судова – главу держави, як правило, приєднують до виконавчої влади, звідси і часте вживання словосполучення “глава виконавчої влади” або “Виконавча влада: глава держави і уряд”¹.

Розгляд інституту глави держави передбачає і конкретне розуміння відносин народ (нація) і державна організація влади. Як уже зазначалося, народові належить політична влада, і він довіряє її здійснення – у формах і способах, визначених конституцією, - представницькому органу. Згідно з класичною теорією представництва, виразником інтересів і волі народу (нації), усієї сукупності громадян даної держави є парламент. Звідси і таке його призначення, як органу національного або народного представництва. Однак у наш час існує і більш широке трактування поняття народного представництва. Поряд із парламентом, органом представництва, звичайно, на національному рівні, є глава держави (у деяких республіках), оскільки вони обрані на основі загального виборчого права.

Вивчення й аналіз інституту глави держави можуть бути здійснені і з точки зору функціонування виконавчої влади та місця глави держави у цій структурі. Це місце відображає і відносини між народом, парламентом і главою держави. Так, у деяких державах виконавча влада складається з єдиного державного органу (зокрема, у жорстких президентських республіках члени уряду складають одну команду помічників глави держави). В іншій групі держав виконавча влада здійснюється двома державними органами – главою держави та урядом (наприклад, Великобританія). Поряд із главою держави, який репрезентує (уособлює) націю, з'явився кабінет або група функціонерів, завданням яких є забезпечення публічних справ. Така структура виконавчої влади, яка часто стає дуалістичною, притаманна багатьом державам і інколи визначається як “правління (режим) кабінету”.

У деяких країнах функції глави держави доручали і доручають колегіальним органам, які мають назви *президії, державної ради, президентської ради*. У недавньому минулому в СРСР і деяких тоталітарних країнах Східної Європи колегіальним главою

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 590. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1-2. – М., 1995. – С. 564.

держави були президії вищих представницьких органів державної влади. В Іраці з липня 1258 р. до лютого 1963 р. функції глави держави здійснювала Державна рада у складі трьох членів, один з яких був Президентом. Уже в наші дні – з 1995 по 1997 рр. у Ліберії функції колегіального глави держави виконувала Державна рада. В якості прикладу колегіального глави держави у країнах із демократичним політичним режимом можна привести лише Федеральну раду Швейцарії; хоча у цій країні існує президент конфедерації, основним завданням якого є голосування у Федеральній раді.

В юридичній літературі зарубіжних країн **під главою держави** прийнято розуміти *конституційний орган і одночасно вищу посадову особу, яка посідає, як правило, юридично вище місце в ієрархії державних інститутів і яке здійснює верховне представництво країни у внутрішньополітичному житті і у відносинах з іншими державами*¹. (Правовим винятком із цього правила може служити законодавство Ірану).

При побудові будь-якої керованої системи її структура звичайно визначається її функціями. Виділяти під цю функцію особливий орган або включати її до компетенції іншого (інших) органа (–нів) – справа політичного, а не юридичного вибору. В переважній більшості держав такий вибір зроблений на користь особливого органу.

У сучасних державах конституційно-правовий інститут глави держави звичайно складається з норм, які визначають місце і роль глави держави у державному механізмі та його взаємовідносини з іншими органами держави; передбачають можливу відповідальність глави держави за державну зраду і порушення конституції; закріплюють повноваження глави держави. Внесені до конституції, вони, як правило, конкретизуються поточним законодавством (у Мексиці, наприклад, конституційні положення, що регулюють діяльність президента, конкретизуються законом про федеральну публічну адміністрацію 1976 р.)².

¹ Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 590.

² Див.: Мексиканские Соединенные Штаты. Конституция и законодательные акты. – М., 1986.

§ 2. ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СТАТУСУ ГЛАВ ДЕРЖАВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ

Конституційний статус і політичне значення сучасного глави держави багато в чому залежать від форми державного правління, прийнятої в тій чи іншій країні, а його реальна роль у здійсненні влади нерідко зумовлюється існуючим політичним режимом.

Конституційно-правова доктрина розглядає главу держави як посадову особу, яка очолює всю державну машину, володіє, за буквою конституції, широкими повноваженнями, наділене такими якостями, як безвідповідальність, незмінюваність, нейтральність. Нерідко глава держави розглядається в якості гаранта національної єдності, який забезпечує одночасно наступність і стабільність державної влади, взаємодію різних її гілок.

Політична роль глави держави іноді визначається на конституційному рівні. Так, ст. 5 Конституції Франції говорить: “Президент пильнує за дотриманням Конституції. Він забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад, а також наступність держави. він є гарантом національної незалежності, цілісності території, дотримання міжнародних договорів”. А Конституція Іспанії (ч. 1 ст. 56) характеризує главу держави так: “Король – глава держави, символ її єдності і наступності, арбітр і примиритель у повсякденній діяльності державних органів, - здійснює вище представництво Іспанії у міжнародних відносинах..., і здійснює також функції, надані йому Конституцією і законами”.

У конституціях деяких держав є положення, згідно з якими глава держави або не входить до жодної гілки влади (наприклад, у ч. 1 ст. 55 Основного закону ФРН сказано: “Федеральний президент не може входити до складу ні уряду, ні законодавчої корпорації Федерації або землі”), або входить до однієї (розд. 1 ст. II Конституції США фіксує припис: “Виконавча влада надається Президентові...”), а у третьому випадку входить і до виконавчої, і до законодавчої гілки влади (Конституція Індії 1949 р. встановлює у ч. 1 ст. 53, “виконавча влада Союзу надається Президенту і здійснюється ним або безпосередньо, або через посадових осіб, які підкоряються

йому...”, а в ст. 79 фіксує: “Для Союзу засновується Парламент, який складається з Президента і двох палат – Ради Штатів і Народної Палати”). Отже, питання про правовий статус глави держави повинно вирішуватися щоразу конкретно в залежності від особливостей конституційного ладу, врегульованого конституцією, законодавством і практикою функціонування державних інститутів у тій чи іншій країні. Тому апріорна оцінка місця і ролі глави держави, його віднесення до тієї чи іншої гілки влади не виправдані.

Світова конституційна доктрина, а нерідко і сучасне конституційне законодавство при характеристиці юридичного статусу монарха вказують на такі його основні особливості (характерні риси).

По-перше, *монарх розглядається як суверен, верховний представник, а в ряді країн і як верховний носій державної влади*. Прикладом законодавчого закріплення такої конституанти служить Конституція Данії 1953 р., в якій у §12 міститься таке положення “Король володіє у межах, встановлених даною Конституцією, верховною владою з усіх питань Королівства і здійснює таку верховну владу через міністрів”. З цього ж приводу видатний дореволюційний російський державознавець М.М. Коркунов писав: “В його руках... зосереджуються всі різні елементи державної влади. Він має право брати участь у розпорядженні всіма проявами державної влади. У цьому розумінні можна сказати, що в монархії жоден акт державної влади не здійснюється поза або проти волі монарха. Не завжди влада монарха безмежна. В конституційній монархії він розділяє свою владу з народними зборами. Але чи буде монарх абсолютним, чи обмеженим володарем, він усе ж має право брати участь так чи інакше в усіх проявах державної влади, що і надає йому значення видимого глави і зосередження усієї державної діяльності”¹. Ця доктринальна характеристика з певним коригуванням правильна і для визначення ролі монарха у механізмі влади сучасних держав.

По-друге, *влада монарха юридично вважається непохідною від будь-якої іншої влади, органу або виборчого корпусу*.

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. – Т. 1.т – СПб, 1893. – С. 380.

Він володарює (обмежено чи абсолютно) за власним правом. Зокрема, у конституціях більшості країн із монархічною формою правління фіксуються положення про те, що монарх не несе політичної відповідальності за свої дії як глави держави (п. 3 ст. 56 іспанської Конституції), або як формального глави виконавчої влади (п. 2 ст. 42 нідерландської Конституції). Вважається, що він діє за порадою своїх міністрів, які і несуть відповідальність. Такий механізм взаємовідносин глави держави і уряду забезпечується вимогою контрасигнування актів монарха головою або членами уряду. Водночас проголошується недоторканність особи монарха (ст. 56 Конституції Іспанії, § 13 Конституції Данії, ст. 58 Конституції Бельгії). Це означає, що він не може бути звинувачений у порушенні норм права і є непідсудним. Недоторканність монарха виявляється і в тому, що посягання на його особу, як правило, відносять до тяжких злочинів. Отже, в остаточному підсумку все це відображає сучасне сприйняття принципу, феодального за своїм походженням, за яким “монарх не може бути неправий, і його дії не можуть бути неправомірними”.

По-третє, *успадкування влади монарха представниками правлячої династії*. Як правило, порядок престолоуспадкування визначається конституціями. Так, ст. 24 Конституції Нідерландів говорить: “Право на престол передається у спадок і належить законним спадкоємцям короля Вільгельма I, принца Оранського - Нассау”. Існує декілька систем престолоуспадкування:

1) *салічна*, коли престол успадковується тільки чоловіками за правом першородства (Бельгія, Норвегія, Японія та ін.);

2) *кастільська*, яка віддає перевагу чоловікам, хоч визнає право успадкування престолу і за жінками (Великобританія, Данія, Іспанія, Нідерланди та ін.);

3) *австрійська* (вона існує у Нідерландах), коли жінки могли успадковувати трон за умов, що в усіх генераціях даної династії немає чоловіків;

4) *шведська*, згідно з якою за законом 1980 р. жінки успадковують престол на рівних підставах з чоловіками;

5) *мусульманська*, коли трон успадковує не визначена особа, а це питання вирішує на свій розсуд шляхетна правляча сім'я (Катар, Кувейт, Саудівська Аравія та ін.);

б) *родова*, коли король розглядається як головний вождь (керманіч) роду, а його спадкоємця визначає рада роду з числа синів покійного. У Свазіленді це робить подібна рада (лі-коко) на чолі з королевою-матір'ю. Останній раз у 1982 р. короля обирали тут із числа понад 150 синів покійника.

Деякі особливості має престолоуспадкування в Бутані, Непалі та інших країнах, де трон успадковується шляхом визначення майбутнього спадкоємця наперед - не обов'язково старшого сина. Нарешті, у Малайзії король є виборною особою.

Престолоуспадкування передбачає особливий обряд **коронації**. Цей урочистий акт відбувається в головному соборі в присутності вищого духовенства, вищих посадових осіб держави, парламентаріїв та інших осіб, наближених до монарха. При коронації вища духовна особа держави благословляє монарха на царювання, надягаючи йому корону і вручаючи інші знаки монаршої гідності. Коронація означає остаточне сходження на престол монарха.

Не менш важливе значення мають питання вакантності престолу, незалежно від її причин. Одним із таких юридичних наслідків може бути встановлення *регентства*, тобто тимчасового правління іншої особи або групи осіб (регентська рада) замість монарха. В основних законах монархічних країн, зокрема, регламентується порядок установаження регентства та його здійснення. Найчастіше регентство встановлюється за умов тимчасової недієздатності монарха (у серпні 1952 р. король Трансйорданії Талал був визнаний парламентом психічно хворим і влада була передана Регентській раді); його малолітства (в 1952 р. була заснована Регентська рада при спадкоємцеві єгипетського короля Фарука, який зрікся від престолу) та в деяких інших випадках. У разі відсутності законних спадкоємців конституції більшості країн відносять вирішення питання про заміщення вакантного престолу до компетенції парламентів. У вітчизняній літературі підкреслюється, що усунути монарха з престолу юридичними засобами практично неможливо, але його можна примусити зректися престолу або, нарешті, ліквідувати фізично. Усе це практикувалося неодноразово.

По-четверте, *в конституціях деяких держав встановлюється вимога належності монарха до офіційної церкви* (Ве-

ликобританія, Данія, Норвегія, Нідерланди, Швеція). Цієї умови додержуються і в мусульманських країнах (Бахрейн, Йорданія, Катар, Кувейт, Марокко, Оман, Саудівська Аравія).

До особливостей конституційного статусу монарха треба віднести наявність у нього низки спеціальних особливих прав, пільг і привілеїв. Зокрема, монарх має право на особливий титул (наприклад, Королева Великобританії у своїй державі іменується так: “Єлизавета Друга Божиєю Милістю Королева Великобританії та Північної Ірландії та її інших володінь і територій. Королева. Глава Співдружності. Захисниця Віри”); державні регалії – трон, корону, мантию, скіпетр тощо; особливу почесну зустріч; звільнення від оподаткування. Монарх має право на резиденцію та утримання королівського (імператорського) двору, тобто штату осіб, які відають приватними справами монарха. Монарху на утримання штату та інші витрати щорічно виділяється з державного бюджету певну суму асигнувань, яка зветься *цивільним листом*. Наприклад, королева Великобританії Єлизавета II щорічно отримує на поточні витрати 7,9 мільйона фунтів стерлінгів. А загальні витрати японської скарбниці на утримання символу нації – імператора Акіхото, його сім’ї та родичів складають щорічно 6,3 млн. доларів¹. Крім того, у присутності монарха необхідно дотримуватися особливих правил поведінки: не можна сідати без його дозволу; вітаючись, жінки повинні робити спеціальне поклоніння (кніксен); до монарха не можна відвернутися спиною; не можна звертатися першим, якщо сам монарх до вас не звертається тощо.

Безперечно, роль монарха у сфері державного управління у більшості випадків номінальна. Знаний англійський державознавець ХІХ ст. В. Беджгот говорив, що монарх має “право радити, право заохочувати і право попередити”. Самі по собі ці повноваження досить вагомі, особливо у тих випадках, коли монарх є неабиякою особою. У період кризових ситуацій “спляча” прерогатива монарха може зіграти позитивну роль. Наприклад, англійська корона понад 280 років не користується своїм правом абсолютного вето, але це право не скасоване, і воно може бути використане при надзвичайних обставинах.

¹ Известия. – 1995, 19 декабря

Якщо конституційний статус монарха як глави держави залежить в основному від монархічної форми правління, то правове становище президента визначається республіканською формою правління. Не випадково і назви трьох основних типів (моделей) республіки (президентська, парламентарна і президентсько-парламентська (парламентсько-президентська) пов'язуються зі статусом глави держави - президента.

Роль і статус президента як глави держави у політичному житті тієї чи іншої країни визначаються передусім відповідними конституційними нормами.

Згідно зі ст. II.1 Конституції США, “виконавча влада надається Президентові Сполучених Штатів Америки”. У такому ж дусі сформульована ст. 80 Конституції Мексики: “Здійснення верховної виконавчої влади покладається на особу, іменуєму “Президент Мексиканських Сполучених Штатів”. В конституціях деяких країн дещо інакше трактується роль президента у системі державного механізму. Так, Конституція Італії у ст. 87 містить такий припис: “Президент Республіки є Главою Держави...”. Аналогічно визначено місце президента в Конституції Угорщини (п. 1 ст. 29), в якій сказано: “Главою держави Угорщина є Президент республіки...”. Формулювання подібного змісту є в конституціях Литви (ст. 77), Молдови (ст. 77), Словенії (ст. 102), Хорватії (ст. 94), Чехії (ст. 54) та інших країн. У конституційному праві ФРН взагалі немає норми про те, що президент – це глава держави; його роль і місце в управлінні державними справами зводиться тільки до того, що “Федеральний президент представляє Федерацію у міжнародно-правових відносинах” (п. 1 ст. 59).

Аналіз текстів конституцій зарубіжних країн свідчить і про те, що в деяких із них є такі правові конструкції, які не дозволяють чітко розмежовувати повноваження президента і голови уряду в сфері здійснення виконавчої влади. Наприклад, у п. 1 ст. 19 Конституції Австрії сказано: “Вищими органами виконавчої влади є Федеральний президент, федеральні міністри і державні секретарі, а також члени урядів земель”. А в Конституції Індії (п. 1 ст. 53) фіксується норма: “виконавча влада у Республіці належить Президентові здійснюється ним або безпосередньо, або через посадових осіб, підпорядкованих йому згідно із даною Конституцією”. Немає

окремого положення, яке визначило би президента як главу держави в Конституції Франції. Тут у ст. 9 тільки сказано: “...Президент головує у Раді Міністрів”, водночас у ст. 21 позначено: “...Прем’єр-міністр керує діяльністю Уряду”. Досить докладно окреслює місце президента у політичному житті суспільства Конституція Російської Федерації. Відповідно до ст. 80 Президент тут є главою держави, “забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади”, “визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави”, “...репрезентує Російську Федерацію всередині країни та в міжнародних відносинах”.

Можна сказати, що в країнах Європи та Американського континенту, при усіх відмінностях, зазначених вище, функції глави держави здійснює одна особа, та її місце у державному механізмі більш-менш чітко регламентується конституціями і спеціальними законами.

Водночас у деяких країнах, і в першу чергу тих, що звільнилися, поряд із президентом як главою держави існує вищий колегіальний орган. В Іраці, наприклад, за Тимчасовою Конституцією, яка набрала чинність у 1970 р., вищим органом державної влади є Рада революційного командування, голова якої одночасно є президентом республіки і верховним головнокомандувачем збройними силами (з 1979 р. – Садам Хусейн). Такий же орган паралельно з посадою Президента як глави держави функціонує і в Сирії. В Ісламській республіці Іран верховну владу здійснює вищий релігійний ієрарх, який має титул Керівника країни (з 1989 р. – аятолла Сейєда Алі Хамені). Президент країни формально також підпорядкований йому.

Згідно з конституціями багатьох держав, президент у силу своєї посади проголошується гарантом суверенітету, національної незалежності, територіальної цілісності та безпеки держави (ст. 123 Конституції Португалії, ст. 126 Конституції Польщі, ст. 5 Конституції Франції, ст. 80 Конституції Російської Федерації). Крім того, Конституція Італії зобов’язує президента представляти національну єдність (ст. 87).

Конституції деяких держав закріплюють за главою держави – президентом роль арбітра між різними силами у державі та суспільстві (ст. 5 Конституції Франції п. 2 ст. 80 Конституції

Румунії); регулятора державного ладу (п. 1 ст. 30 Конституції Греції, п. 2 ст. 80 Конституції Російської Федерації).

Нарешті, конституційні норми у багатьох державах передбачають, що президент у своїй діяльності буде намагатися досягнення загального блага для суспільства в цілому; іноді вони зобов'язують його дотримуватися високих етичних норм. Останнє застереження є не зайвим. Наведемо тільки один приклад. У 1997 р. конгрес Еквадору змістив зі своєї посади законно обраного президента Абдалу Букарану за “неадекватну поведінку”. Останній то виступав по телебаченню в екстравагантному одязі, то збривав собі вуса у прямому телеефірі, то влаштував виконання рок-н-ролу перед публікою¹.

У багатьох джерелах конституційного права і в доктрині зазначається, що головною відмінністю статусу президента республіки від правового становища монарха є те, що посада президента є виборною. Президенти обираються на певний термін: три роки в Латвії, чотири роки у США, п'ять – у Бразилії, Намібії, шість – в Єгипті, сім – у Франції. В державно-правовій практиці зарубіжних країн, однак, були і є “довічні президенти”, а також глави держав, які посідали свої пости іншими шляхами, ніж вибори (про це піде мова нижче). Оскільки суворої одноманітності у способах обрання глави держави залежно від форми правління немає, у даний час прийнято говорити про два способи його обрання: а) прямими виборами; б) непрямыми виборами.

Прямі вибори президента – загальним голосуванням – законодавчо закріплені в Австрії, Ірландії, Ісландії, Франції, в багатьох постсоціалістичних державах, у більшості країн Латинської Америки, а також у багатьох країнах, що розвиваються (наприклад, Камерун, Намібія, Сенегал). У Франції, наприклад, згідно з конституційною реформою 1962 р., у тому випадку, якщо жоден із кандидатів не отримує у першому турі абсолютної більшості голосів, проводиться другий тур голосування, в ході якого можуть балотуватися тільки два кандидати, які зібрали найбільшу кількість голосів у першому турі. Натомість у Намібії, згідно зі ст. 28 Конституції, де вибори президента також проводяться на основі загальновизна-

¹ Известия. – 1997, 8 февраля.

них демократичних принципів виборчого права, жоден із кандидатів не може бути обраний на цю посаду, якщо під час голосування не отримає більше 50 відсотків голосів від загальної кількості тих, хто брав участь у голосуванні під час першого чи будь-якого з наступних турів виборів. Аналогічний характер мають і президентські вибори, які проводяться у формі усенародного референдуму. Так, теперішній президент Єгипту Х. Мубарак тричі перемагав на референдумах – в 1981 р., 1987 і 1993 роках. При цьому у ході референдуму 1987 р. його кандидатуру підтримали 97 відсотків виборців, які брали участь у референдумі. У другій половині 90-х рр. у Казахстані та Узбекистані замість виборів були проведені референдуми про продовження строку діючого президента до 2000 року. В Туркменістані парламент наприкінці грудня 1999 року прийняв закон, який надає право теперішньому президенту країни – Сапармурату Ниязову право залишатися на своєму посту без обмеження строку, узаконивши цим інститут “довічного президента”.

Прямі вибори більш характерні для країн із президентською (за винятком США та Індонезії) і напівпрезидентською формами правління. Вважається, що такий порядок виборів більш адекватний тому центральному місцю, яке президент посідає у державному механізмі. У даному випадку він отримує свій мандат – право на владу – безпосередньо з рук народу. Тому його легітимність і повноваження найбільш вагомі.

Виняток, як уже зазначалося, становлять вибори президента у США, де виборці голосують не за кандидатів, а за вибірників, колегія яких і обирає голову держави. В колегії 538 осіб. Від кожного з 50 штатів обирається стільки вибірників, скільки сенаторів і представників вони мають у конгресі; від Федерального округу Колумбія – 3. Вибірники обираються єдиним списком за мажоритарною системою відносної більшості. Політичні партії висувають у кожному штаті свій список вибірників, які мають підтримати відповідного кандидата у президенти. На президентських виборах, які проводяться у перший вівторок після першого понеділка листопада високого року, виборці, голосуючи за одного з кандидатів у президенти, фактично голосують за увесь список вибірників, що підтримують його і кандидата у віце-президенти. Список ви-

бірників, за який було подано найбільшу кількість голосів у конкретному штаті, вважається обраним. Зазначимо, що за прийнятою у США виборчою системою кандидат, підтриманий відносною більшістю виборців, одержує всі голоси вибірників від даного штату. Вибірники у визначений день - у перший понеділок після другої середи грудня того ж року - збираються в столиці штату для підтвердження свого вибору. Вони голосують, як правило, за кандидатів своєї партії. Зі штатів завірені результати голосування вибірників надсилаються голові сенату федерального конгресу, який оголошує їх на спільному засіданні палат. Обраним вважається той кандидат у президенти, хто одержав абсолютну більшість голосів вибірників. Якщо жодний з кандидатів не одержав такої більшості, то Палата представників безпосередньо обирає президента з числа трьох осіб, які балотувалися й отримали найбільшу підтримку за результатами голосування вибірників. При цьому представники кожного штату мають один голос. Для обрання Президента США потрібна більшість голосів усіх штатів.

У парламентарних республіках, як правило, президент обирається шляхом багатоступеневих виборів. Є три варіанти.

1. *Президент обирається тільки парламентом.* Така система прийнята у Греції, Ізраїлі, Словаччині, Туреччині, Угорщині, Чехії. Наприклад, у Словаччині, згідно зі ст. 101 Конституції, обирається Національною радою таємним голосуванням. Він обирається більшістю у три п'ятих голосів усіх представників.

2. *Для обрання президента із депутатів парламенту і представників органів місцевого самоврядування утворюється спеціальна виборча колегія.* Класичним прикладом такого варіанта може бути Італія. Тут, відповідно до ст. 83 Конституції, Президент обирається парламентом на спільному засіданні його членів. У виборах беруть участь по три делегати від кожної області, які обираються обласною радою із збереженням представництва меншин. Область Вале д'Аоста має одного делегата. Обрання президента проводиться таємним голосуванням більшістю у дві третини членів зібрання. Після третього голосування досить абсолютної більшості.

3. Для обрання федерального президента формується особлива колегія, що складається з депутатів федерального парламенту і представників суб'єктів федерації. Прикладом такого варіанта може служити ФРН, де федеральний президент обирається із членів Бундестагу і представників земель, обраних законодавчими органами земель. Для обрання президента необхідна абсолютна більшість членів Федеральних зборів. Щось схоже існує і в Індії.

Як слушно зазначається в літературі, коли глава держави отримує мандат від парламенту, його влада вторинна, похідна. Він не може вважати себе безпосереднім обранцем народу і не може протиставити свої повноваження органу законодавчої влади. Обраний так президент володіє слабкими повноваженнями, і, природно, не відіграє такої значної ролі у державному житті країни, як глава держави у президентській або змішаній республіці, де він обирається народом.

Умови для кандидата в президенти, тобто формальні цени (вік, проживання в країні протягом певного терміну, політичні і релігійні вимоги в окремих державах), можливість переобрання на наступний строк або його неможливість в основному є типовими для усіх держав. У будь-якому випадку це повинна бути особа із певним життєвим досвідом (наприклад, у ФРН віковий ценз для президента – 40 р., в Індії та США – 35, а в Італії – 50 р.). У деяких країнах (Мексика) не припускається переобрання на посаду президента. У США президент може обиратися два рази. Водночас у країнах із несталими демократичними традиціями відсутність конституційного обмеження для переобрання призводили і призводять до того, що одна й та ж особа обіймає цю посаду протягом десятиріч (наприклад, 32 роки незмінним президентом Демократична Республіка Конгоа був Мобуту Сесе Соко, “довічним” президентом вважався диктатор Дювал'є на Гаїті та ін.).

Важливе політичне та юридичне значення мають питання, пов'язані з припиненням повноважень і відповідальності президента республіки. Ці питання належно регулюються в законодавстві зарубіжних країн. Щодо припинення президентського мандата конституційне право встановлює такі правила: а) закінчення терміну повноважень; б) дострокова відставка за станом здоров'я (Президента Росії Б.М. Єльцина),

або в силу інших причин (Президент Італії Дж. Леоне у 1973 р.); в) засудження в порядку імпичменту; г) усунення від посади на основі результатів референдуму (Австрія, Ісландія); д) у разі смерті. Конституції по-різному визначають порядок заміщення посади президента, що стала достроково вакантною. У США прямим конституційним “спадкоємцем” президента є віце-президент. Після віце-президента владу Президента успадковують: Спікер Палати представників, тимчасовий голова Сенату, Держсекретар, Міністр фінансів, Міністр оборони, генеральний атторней та інші міністри. У Мексиці і в деяких інших президентських республіках у таких випадках посаду займає обраний парламентом тимчасовий президент. У більшості держав посаду президента заміщує голова парламенту (нижньої палати); у Польщі – голова нижньої, а за ним і верхньої палати, в Італії, Казахстані, Румунії, Франції та Югославії – голова верхньої палати парламенту; в Австрії, Росії, Словаччині – голова уряду тощо.

У конституційному праві зарубіжних країн чільне місце посідають питання, пов’язані з регулюванням інституту відповідальності президента. При цьому у більшості держав виходять з “класичної” доктрини, згідно з якою глава держави не несе політичної (парламентської) відповідальності. Президент республіки несе, однак, судову відповідальність, підстави і межі якої встановлюються конституцією або спеціальним законом. Особлива процедура притягнення до судової відповідальності глави держави та інших вищих посадових осіб отримала назву “імпичмент”. Звичайно, що конституційно-правове регулювання такої процедури має свої особливості. Натомість у країнах, що розвиваються для цього використовуються судові процеси, які організуються після повалення глави держави.

Особливості конституційного статусу глави держави найбільш повно виявляються у характері та обсязі його повноважень. У різних джерелах наводяться різні варіанти повноважень (компетенції) глави держави, але, виходячи з дидактичних міркувань, доцільно виділити, з нашої точки зору, такі найбільш характерні та специфічні повноваження глави держави.

1. *Представницькі функції*. Світова конституційна доктрина і сучасне законодавство зберігають за главою держави

функції її верховного представництва: глава держави головує на урочистих церемоніях, виступає з офіційними зверненнями до парламенту і з посланнями до нації (подібна практика широко розповсюджена у більшості президентських і напівпрезидентських республік). Винятково велике значення мають представницькі функції глави держави у сфері зовнішніх зносин. Він вважається як особа, що виступає завжди від імені своєї держави в силу свого становища і не потребує ніяких на те повноважень.

2. *Повноваження в галузі державного управління.* В тих країнах, де глава держави наділений виконавчою владою, його повноваження в цій галузі є значні. У президентських і монархічних республіках (США, багато країн Латинської Америки, значна частина країн, що розвиваються) президент є одноособовим носієм урядової влади. Члени уряду розглядаються, звичайно, як помічники і радники президента, ним призначаються і звільняються. В США, наприклад, такі призначення проводяться “за порадою і за згодою Сенату” більшістю у 2/3 голосів. Однак випадки відмови у затвердженні кандидатур, запропонованих президентом, порівняно рідкісні. У згаданих країнах глава держави відіграє вирішальну роль у визначенні програми урядової діяльності; йому належить право прийняття остаточних ухвал; від його імені і за його підписом видаються найважливіші акти виконавчої влади. Глава держави керує адміністративним апаратом і збройними силами: він призначає на вищі військові та цивільні посади (у США таких урядових чиновників – майже 3 тис.). У парламентарних республіках і монархіях, навпаки, глава держави не може призначити уряд, який не користується підтримкою парламентської більшості. Тут звертають на себе увагу хіба що дискреційні повноваження Президента Чехії, які досить значні для парламентарної республіки. Згідно з Конституцією (ст. 62) Президент Республіки: а) призначає і звільняє Прем'єр-міністра та інших членів уряду; б) скликає засідання палати представників і розпускає її; в) призначає суддів Конституційного Суду; г) призначає з числа суддів Голову та заступників Голови Верховного суду; д) призначає Голову та заступника Голови Контрольної палати; е) призначає членів Ради Чеського національного банку тощо. В літературі це

пов'язується з характерною для державності цієї країни традицією, зумовленою особливою популярністю – харизмою (від грец. charisma – божественний дар). Теперішній Президент Вацлав Гавел також володіє харизмою.

3. *Повноваження у сфері законодавчої діяльності* глави держави неоднакові в різних групах країн. У парламентарних монархіях і республіках, як правило, главі держави належить право відкриття і закриття чергових і позачергових сесій, а в ряді країн – право дострокового розпуску парламенту. (Великобританія, Японія). У республіках і з змішаними формами правління глава держави володіє правом дострокового розпуску парламенту (нижньої палати), скликання надзвичайних сесій, повернення законопроекту для повторного обговорення, передавання його до органу конституційного нагляду, законодавчої ініціативи в конституційній сфері. На практиці і в президентських республіках глава держави зберігає досить значні засоби впливу на парламент. Тут використовується право вето на законопроекти, прийняті парламентом. Нарешті, в багатьох країнах глава держави користується правом видання власних нормативних актів. Оскільки в деяких з них конституція обмежує сферу застосування парламентського закону, президентський указ усе частіше виступає як акт, який регламентує суспільні відносини на рівних підставах із законом. У такому разі глава держави стає важливим суб'єктом нормотворчої діяльності. Винятково широкі законотворчі повноваження глави держави в країнах із монархічними режимами.

4. *Зовнішньополітичні повноваження.* В навчальній літературі слушно підкреслюється думка про те, що обсяг зовнішньополітичних повноважень глави держави визначається діючим законодавством, а рівень і ступінь їх реального здійснення залежать від політичної практики, звичаїв і традицій політичного життя, що склалися. Тут варто звернути увагу на те, що приписи, які характеризують повноваження глави держави у цій сфері, зустрічаються переважно в конституціях, прийнятих після Другої світової війни. При цьому в конституційному праві окреслилися такі основні напрямки здійснення цих повноважень. Це, по-перше, верховне представництво країни в міжнародних відносинах (форми різні: безпосе-

редне звертання до глав іноземних держав, особисті контакти, візити і зустрічі з колегами, участь у міжнародних форумах та ін.). По-друге, призначення керівника відомства закордонних справ і дипломатичних представників країни за кордоном. Крім того, при главі держави акредитуються іноземні дипломатичні представники. По-третє, в ряді країн главі держави належить право ініціативи, підготовки і проведення переговорів, особистої участі в найбільш важливих із них і підписання міжнародних договорів. По-четверте, у багатьох країнах до прерогатив глави держави належить право оголошення війни і укладання миру.

5. *Повноваження в судовій сфері.* За главою держави майже усіх країн світу зберігаються такі повноваження: а) призначення на судові або вищі судові посади; б) здійснення права помилування; в) головування у вищих консультативних установах, які відносяться до суддівського корпусу.

6. *Надзвичайні повноваження.* У багатьох країнах (США, Франція, Шрі-Ланка, Нігерія та ін.) глава держави наділений правом запровадження надзвичайного стану або використання надзвичайних повноважень. У будь-якому разі це має носити тимчасовий характер.

Отже, як вища посадова особа глава держави посідає провідне місце у системі центральних органів держави.

Щоб забезпечити нормальне здійснення функцій глави держави, у кожній країні існує певна структура допоміжних державних органів¹. У цій структурі можна виділити три основні групи: а) органи, покликані забезпечити персональний статус глави держави; б) органи, які координують діяльність інших державних структур; в) органи, які представляють главу держави назовні.

А. Допоміжні державні органи, які забезпечують персональний статус глави держави (наприклад, Особистий двір – у монархічних державах, у США – Виконавче управління Президента республіки та ін.). Конституції багатьох країн із монархіч-

¹ При висвітленні цього питання автор використав матеріал, який міститься у публікаціях О.М. Осавелюка. Див., зокрема: Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. – М., 1998. – С. 85-98.

ною формою правління регулюють право на утримання Двору шляхом закріплення права на цивільний лист (ст. 67 іспанської, ст. 77 бельгійської, ст. 22 марокканської конституцій).

У Великобританії всю діяльність, пов'язану з офіційними функціями королеви, регулюють п'ять королівських департаментів із великим і дуже досвідченим штатом. До їх складу входить департамент Букінгемського палацу – офіс лорда-чемберлена. До королівського Дому відносяться також особистий секретар королеви, департамент королівського Дому, фінансовий департамент і штат королівських конюшень. Найбільш відповідальну роботу виконують особистий секретар королеви і лорд-чемберлен. Особистий секретар веде підготовку практично всіх її візитів та прийомів державних діячів, знайомить королеву з найважливішими новинами, редагує її промови, готує проекти промов. За свідченням особистого секретаря королеви сера Роберта Феллауза, за день Єлизавета II проглядає не менш сотні адресованих їй листів. Окрім особистого секретаря, в штаті палацу існують інші посадові особи, які забезпечують персональний статус глави держави. До їх числа відносяться, наприклад, пажі (особисті служники) і фрейліни (придворні посади). У цілому робота Двору відноситься до церемоніально-представницької діяльності. Штати Двору в Іспанії, Швеції та Японії, звичайно, скромніші. Але і тут є винятки. В Японії, наприклад, тільки охоронців імператора є понад 900 осіб.

При республіканській формі правління глава держави – президент має також свій допоміжний апарат (наприклад, у США, такими є Апарат Білого дому – спеціальні помічники президента; у Франції апарат Президента республіки – “дім Президента” – нараховує понад 500 осіб, не з його складу тільки генеральний секретар, який керує всім персоналом Єлісейського палацу (резиденції Президента), і кабінет, який забезпечує повсякденне обслуговування Президента, включаючи необхідні контакти, можуть претендувати на вказану роль). Щодо парламентарних республік, то в них апарат глави держави молочисельний.

Б. Координуючі допоміжні державні органи. До них відносяться адміністрації глав держав. У монархічних державах цю функцію виконують органи, які мають статус міністерства Двору (в Японії – управління міністерського Двору, що діє при канце-

лярії прем'єр-міністра; у Великобританії подібні функції покладаються на деякі департаменти королівського Двору, роботою яких керує лорд-чемберлен; у деяких державах Близького і середнього Сходу подібні органи іменуються Диванами й утворюються при урядах, оскільки монархи тут очолюють виконавчу владу. Зокрема, Диван Ради Міністрів Саудівської Аравії складається з: Генерального Секретаріату, Лічильної палати, Технічних експертів та Суду у справах боротьби із зловживанням владою). В ФРН для забезпечення функцій Федерального президента щодо взаємодії з іншими органами заснована Канцелярія. Її роботою керує начальник Канцелярії у ранзі статс-секретаря.

Підкреслимо, що існуючі в зарубіжних країнах адміністрації при главах держав, як правило, не займаються питаннями безпосереднього, оперативного управління. Персонал указаних органів являє собою т. зв. політичне чиновництво, яке особисто пов'язане з главою держави залишає свої державні посади з його відставкою.

В. Допоміжні державні органи, які представляють главу держави зовні, – це прес-секретарі, керівники апарату по роботі з засобами масової інформації, тобто ті співробітники, які створюють і підтримують імідж глави держави: вони зустрічаються з представниками засобів масової інформації на прес-конференціях, проводять їх, контролюють і координують інформацію, яка виходить від оточення глави держави, і ту, що надходить до нього.

Певний інтерес викликає питання про платню глав держав – президентів. На думку експертів Всесвітнього економічного форуму, розмір платні політиків різних держав визначається не станом економіки, а загальною культурою, звичаями, традиціями. Так, наприклад, річний посадовий оклад президента Росії (станом на 1.01. 1997 р.) був еквівалентним 3328 дол., Чехії – 17, 5 тис., Польщі - 28 тис., США – 200 тис.)¹. Водночас Президент США, крім платні, додатково отримує 50 тис. дол. на покриття поточних витрат за посадою. Йому встановлена сума транспортних витрат у розмірі 100 тис. дол. у рік. Щорічно 20 тис. дол. виділяються йому на представницькі витрати.

¹ Известия. – 1996 – 17 сентября.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ІНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ ПАРЛАМЕНТУ

Інститут представницької влади, який виконує одночасно і законодавчі функції¹, посідає важливе місце у конституційному механізмі будь-якої держави. Винятком є держави, в яких такі установи мають тільки дорадчий характер, або формально засновані, але розпушені та не функціонують². Оскільки законотворчість – не єдина, хоча й основна функція цих представницьких органів, для їх позначення вживають інше збірне найменування – парламент. Станом на 15 квітня 1998 р. парламенти існували у 179 незалежних державах³.

Офіційно для позначення вищих органів представницької й законодавчої влади застосовуються різноманітні назви у країнах світу, зокрема: “Парламент” – у 40 державах (Великобританія, Канада, Румунія та ін.); “Народна (Національна) асамблея” – у 37 (Болгарія, Єгипет та ін.); “Федеральні збори” – в 3 (Російська Федерація, Швейцарія, Коморські Острови); “Державні збори” – в 4 (Естонія, Угорщина та ін.); “Верховна (національна) Рада” – у 14 (Словаччина, Україна та ін.); “Палата депутатів (або представників)” – в 11 (Мальта, Марокко та ін.); “Конгрес” – у 16 (США, Аргентина та ін.); в державі Маршаллові Острови – “Сенат”. У 19 державах назви є індивідуальними: “Сабор” (Хорватія); “Фолькетинг” (Данія); “Едускунта” (Фінляндія); “Альтинг” (Ісландія); “Кнесет” (Із-

¹ Збірно в англійській літературі нерідко його називають “*легіслатурою*” (від лат. слова “lex” – закон) // The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions. – Oxford, 1987. – P. 329.

² У шести державах (Ботсвана, Бруней, Катар, Оман, Саудівська Аравія, Чад) діють т. зв. “консультативні” ради, а у 12 країнах (Бахрейн, Бурунді, Гана, Гвінея, Лесото, Ліберія, Малі, Руанда, С’єрра-Леоне, Судан, Того, Уганда) парламенти або розпушені, або замінені органами військового характеру – “Рада національного порятунку”.

³ Див.: World directory of Parliaments // Inter-parlam.union.-Geneve:IPU,1998. –P.1.

раїль); “Ландтаг” (Ліхтенштейн); “Генеральні кортеси” (Іспанія); “Риксдаг” (Швеція); “Генеральні штати” (Нідерланди); “Федеральна легіслатура” (Пакистан); “Стортинг” (Норвегія); “Національна законодавча рада” (Демократична Республіка Конго); “Скупщина” (Словенія); “Союзна скупщина” (Югославія); “Сейм” (Латвія, Литва); “Рада представників” (Ефіопія); “Конституційні збори” (Камбоджа).

Щодо виникнення інституту парламенту у світі, то, як указують зарубіжні автори (зокрема, француз Ф. Борелла, румун І. Мурару), “...історично неточно говорити, що Великобританія є праматір’ю парламенту; Ісландія має право на пріоритет і Польща на одночасність. Але є істиною, що вона послужила моделлю і що англійська спрямованість континентальних спостерігачів не є безпідставною”¹. Без установа тут і тепер його передісторії², можна констатувати, що виникнення парламенту, як базового політико-юридичного інституту в суспільстві, організованому у державу, фактично було природною реакцією проти деспотизму та специфічної тиранії феодального абсолютизму. Крім Англії, де з самого початку, тобто з кінця XIII ст., ця установа мала як становий, так і територіальний характер, в усіх інших тогочасних розвинених державах парламенти почали формуватися як справжні органи народного представництва у ході буржуазних революцій XVIII – XVIII ст. ст. і подальшого суспільно-політичного розвитку в XIX – XX ст. ст.

За часом виникнення та становлення сучасні парламенти можна умовно поділити на чотири покоління, а саме: 1) давні (середньовічні) парламенти; 2) часів нової історії; 3) ті, що

¹ Francois Borella. Les partis politiques dans e’Europe des Neuf. – Paris, 1979. – P.32; Див., також: Murary I. Drept constituțional și instituții politice. – București, 1998. – P. 365.

² У вітчизняній літературі це питання досліджується досить докладно. Див., зокрема: Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К., 1993. – 143 с.; його ж. Конституційне право зарубіжних країн. – К., 1997. – 264 с.; Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. – Чернівці, 1998. – 484 с.; Український парламентаризм: минуле і сучасне. – К., 1999. – 368 с. та ін.

виникли після Другої світової війни; 4) новітні парламенти¹. До парламентів *першого покоління* необхідно віднести ті, які мають давній родовід, зокрема Альтинг Ісландії, що виник ще у 930 р. і Парламент Великобританії (кінець XIII ст.). Ці інституції були і є носіями багатьох політико-державних традицій, спряли і сприяють утвердженню демократії у своїх суспільствах. Водночас ці парламенти справили і справляють позитивний вплив на становлення і розвиток парламентів світу. До *другого покоління* цілком слушно відносять парламенти, виникнення яких пов'язано з буржуазними революціями та прийняттям перших конституцій (Конгрес США, Парламент Франції, Стортинг Норвегії та ін.). У першу чергу парламентські установи США і Франції теж можуть вважатися каталізаторами становлення і розвитку парламентського будівництва: перша у становленні органів народного представництва країн Латинської Америки, друга – ряду Європейських і франкомовних держав інших континентів. І хоча ряд класичних парламентів пережили певний занепад у першій половині XX ст., коли у деяких країнах установилися диктаторські режими, у другій половині вони зміцнили свої позиції (Австрія, Італія, ФРН, Японія та ін.). *Третє покоління* складають парламенти, які утворилися після Другої світової війни у ряді країн Азії й Африки у зв'язку з проголошенням їх незалежності. Нарешті, четверте наймолодше покоління парламентів становлять парламенти держав з числа колишніх республік Союзу РСР та країн Східної Європи. У переважній більшості тут вищі представницькі органи знаходяться на стадії поступового перетворення у справжні органи народовладдя.

Нерідко в розмовній мові парламентом називають тільки “нижню палату”, хоча в конституційному праві, особливо в англосаксонському і в тих країнах, де воно зберегло свій вплив, поняття парламенту більш широке: до його складу входять усі вищі органи, що беруть участь у прийнятті законів. У Великобританії, наприклад, Парламент як вищий законодавчий орган складається з монарха і двох палат – Палати громад і Палати лордів. Тричленна структура парламенту іс-

¹ Див.: Погорілко В.Ф. Законодавча влада в Україні // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 1999. – С. 399.

нує в Австралії, Індії, Канаді, Пакистані, Ямайці та інших країнах британської Співдружності (зрозуміло, у республіках місце монарха посідає президент). Конституція Індії (ст. 79) містить припис: “Засновується Парламент Союзу, який складається з Президента і двох Палат, які іменуються відповідно Радою Штатів і Народною Палатою”. В Сієрра-Леоне за Конституцією 1991 р., парламент має інші три складові частини: “президент, спікер і члени парламенту” (ст. 73). У ряді держав парламент представляє собою двоєдину установу. В Танзанії, за Конституцією 1997 р., до його складу відносять Президента країни; Національну асамблею; у Бразилії – це дві палати. Нарешті, в деяких країнах парламент – це однопалатний представницький орган (на Кубі, в більшості країн континентальної Європи, та інших континентів, проте в Єгипті глава держави – президент розглядається як складова частина однопалатного парламенту – Національних зборів).

Як інститути державної влади парламенти за формою є постійно діючими зборами представників народу, на яких обговорюються і вирішуються найважливіші суспільні та державні справи. За змістом діяльності вони є насамперед, органами законодавчої влади. У Конституції США 1787 р. (розд. 1 ст. 1) сказано: “Всі ухвалені тут повноваження законодавчої влади надаються Конгресові...” Ця формула, звичайно ж у різних варіантах, була відтворена в конституціях більшості держав. Інші вищі органи державної влади, як правило, закони не приймають. Їхні нормативні акти іменуються інакше (наприклад, укази і декрети – закони президента, постанови і ордонанси уряду, прокламації, конституційні акти військових (тимчасових, рад тощо). Звичайно, є і винятки. В окремих країнах, поряд із вищими представницькими органами або при їх відсутності закони видають деякі інші органи: монарх в абсолютній монархії, народний консультативний конгрес в Індонезії (тільки у формі 5-річної програми розвитку), Постійний комітет Всекитайських зборів народних представників (з окремих питань), постійні комісії італійського парламенту, секції парламенту в Греції (в особливих умовах).

Важливо звернути при цьому увагу на те, що крім законодавчої функції, в їх діяльності значне місце посідають й інші, зокрема представницька, установча, контрольна, бю-

джетно-фінансова, квазісудова, зовнішньополітична тощо. Інакше кажучи, парламент будь-якої демократичної держави поєднує в собі декілька якостей. Така комплексна характеристика органу народного представництва знаходить відповідне відображення в конституціях зарубіжних країн. Наведемо декілька конституційних визначень парламенту.

Форма правління 1974 р. Швеції (§ 4) фіксує таке: “Риксдаг є вищим представником народу. Риксдаг видає закони, приймає ухвали про державні податки і визначає порядок використання державних коштів. Риксдаг здійснює контроль за державним управлінням та адміністрацією”. Дещо інакше характеризує парламент Конституція Португалії. У ст. 150 вона визначає: “Асамблея республіки є зборами, які представляють усіх португальських громадян”. А далі у розділі 2 досить докладно подає політичну і законодавчу компетенцію, контрольні повноваження, а також її компетенцію стосовно інших органів влади. Але чи не найадекватніше визначення цього поняття дає Конституція Іспанії (ст. 66): “1. Генеральні кортеси представляють іспанський народ... 2. Генеральні кортеси здійснюють законодавчу владу держави, приймають державний бюджет, контролюють діяльність уряду, і, крім того, володіють іншими повноваженнями, передбаченими Конституцією...”

Отже, сучасні парламенти – це загальнонаціональні колегіальні представницькі органи державної влади, які повністю або частково обираються народом (виборчим корпусом), діють на постійній основі, і які здійснюють у механізмі державного владування насамперед функції законотворчості, установчу, контролю за виконавчою владою, бюджетно-фінансову, зовнішньополітичну тощо.

Важливе значення для характеристики парламенту як конституційного інституту має закріплення його правового становища у системі органів державної влади. При цьому значимо, що світова конституційна теорія і практика виходять із того, що правовий статус парламенту зумовлений багатьма факторами, і в першу чергу особливостями історії політичних інститутів відповідної держави, її державного й суспільного ладу, проголошеними в основних законах принци-

пами, існуючими партійними системами і соціально-економічними і політичними умовами і т.ін.¹

І все ж конституційний статус парламенту залежить насамперед від закріплених у конституціях основоположних принципів організації державної влади у тій чи іншій країні. У Великобританії, наприклад, в якості одного із фундаментальних проголошується принцип парламентського верховенства, і, відповідно до цього, орган народного представництва юридично виступає як джерело всієї законодавчої влади. Водночас принцип народного (національного) суверенітету зумовлює, що у кінцевому рахунку джерело влади, у тому числі законодавчої, - народ, а парламент – один із органів держави, через котрий народ здійснює свій суверенітет у формі законодавчої функції.

Зовсім по-іншому визначається конституційний статус парламенту в Конституції США 1787 р., де була уперше використана формула про народ як головне джерело законодавчої влади (в преамбулі зафіксовано: “Ми, народ Сполучених Штатів ... устанавлюємо і запроваджуємо цю Конституцію...”).

Натомість у соціалістичних країнах марксистська концепція традиційно відкидає значення парламенту в управлінні державними справами, вимагаючи замінити і справді замінюючи його на практиці системою Рад. Її прихильники вважають, що в парламенті “тільки теревенять”, а в його складі при капіталізмі немає трудящих. У конституційній науці поширення набула і концепція “раціоналізованого парламентаризму” (наприклад, у Франції). Вона передбачає обмеження ролі парламенту і передавання частини законодавчих повноважень виконавчій владі. Однак навіть у країнах, які дотримуються цієї концепції, зниження ролі парламенту не є безумовним: за ним залишається останнє слово у вирішенні принципових питань. Зовсім з інших позицій заперечується значення парламенту ісламськими фундаменталістами, концепція яких побудована на ідеї халіфату. Тут замість парламенту утворюється дорадчий орган при правителеві, як, наприклад, у Саудівській Аравії за конституцією 1992 р. І хоча в більшо-

¹ Див. Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 506.

сті мусульманських країн парламент обирається, однак його роль іноді обмежується консультативними повноваженнями.

У науковій літературі цілком слушно пов'язують конституційний статус парламенту з відповідними формами державного правління, адже становище і роль вищого представницького і законодавчого органу у вирішальній мірі залежить від характеру взаємовідносин вищих органів держави. Розглядаючи під таким кутом зору конституційний статус парламентів, можна виділити чотири основні моделі.

Першу модель репрезентують органи народного представництва тих держав, які проголосили в якості підвалини конституційного ладу принцип парламентського правління (Великобританія, Італія, ФРН, Болгарія, Греція, Угорщина та ін.). Місце та роль парламенту у системі державних органів визначається тим, що від нього похідним є уряд, який формується і несе відповідальність перед ним. У деяких з цих країн глава держави також обирається за активною участю парламенту.

Друга модель конституційного статусу парламентів притаманна країнам із президентською формою правління, які заклали у підвалини організації державної влади принцип жорсткого розподілу влад (США та ні.). Існуюча тут конституційна система “стримувань і противаг” чітко відображає співвідношення трьох гілок влади.

Третя модель характерна для країн зі змішаною формою правління (Франція, Росія та ін.). Тут проголошується інститут парламентської відповідальності уряду, проте і президент наділяється правом розпуску парламенту.

Четверту модель складають парламенти “радянського зразка” (СРВ, КНР, КНДР, Куба). Тут призначення парламенту зводиться до формального схвалення, прийнятих за його межами вищими партійними органами, політичних ухвал.

Не можна віднести до жодної з указаних моделей т. зв. “консультативні” парламенти (Бахрейн, Бруней, Катар, ОАЕ), оскільки вони є тільки дорадчими установами.

Отже, сучасний парламентаризм характеризується наявністю кількох усталених видів парламентів, що різняться своїм статусом, порядком формування, структурою, функціями та іншими ознаками.

Парламент і парламентаризм – поняття взаємопов’язані і взаємозумовлені, але зовсім не рівнозначні. Парламентаризм не може існувати без парламенту, адже його підвалиною є саме сильний і повновладний парламент. Але парламентаризм є водночас вищою якістю парламенту. Дореволюційний російський державознавець В.М. Гессен вважав парламентаризм вінцем конституційного режиму. У вітчизняній та зарубіжній конституційній літературі можна зустріти чимало дефініцій парламентаризму. Як правило, в них акцентується увага на тому, що **парламентаризм** – це система державного керівництва суспільством, для якої характерними є визнання провідної або особливої (істотної) ролі парламенту в здійсненні державно-владних функцій. Але таке визначення не розкриває змістовної характеристики цієї категорії. На наш погляд, можна запропонувати таке її визначення.

Парламентаризм – це визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади в державі і суспільстві, при якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного й установчого характеру в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни. Отже, парламентаризм є вищою якістю функціонування парламенту в сучасних умовах.

§ 2. ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТІВ І СТАТУС ДЕПУТАТІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У конституційному праві вихідним моментом при характеристиці парламентів майже завжди виступає порядок їх формування. Найпоширенішим способом є, як відомо, вибори. Застосовується також принцип призначення та деякі інші. Народ, який оголошується в конституціях єдиним джерелом державної влади, висловлює свою політичну волю шляхом виборів. Завдяки цьому акту він безпосередньо перетворює

свою волю у владну політичну структуру – парламент. А тому демократичний лад будь-якої держави схиляється до виборів на засадах загального виборчого права. Майже всі нижні палати двопалатних і однопалатні парламенти формуються прямими виборами – шляхом голосування виборців (за винятком представницьких установ Бахрейну, Катару, Оману, а також Китаю). В окремих державах президент або монарх може призначити певну кількість членів однопалатного парламенту: в Бутані та Індонезії 1/5, у Кувейті та на Сейшельських Островах – 1/3.; у Брунеї та королівстві Тонга – призначені члени складають більшість. У деяких державах використовуються й інші підходи до виборів нижньої палати й однопалатного парламенту. Однопалатний парламент Марокко формується так: 2/3 складу обираються загальними прямими виборами, а 1/3 складу – колегіями вибірників (муніципальними і комунальними радами). У Бангладеші 300 депутатів Національної асамблеї обираються прямими виборами, а 30 жінок-депутатів призначаються членами парламенту. В Пакистані 20 жінок обираються самим парламентом.

Верхні палати формуються такими способами:

1) *шляхом прямих виборів*. Так формуються вони у 25 державах (Австралія, Аргентина, Іспанія, Польща, США та ін.).

2) *шляхом непрямих, або багатоступінчастих виборів* (Індія, Норвегія, Франція та ін.). Унікальною є практика формування верхньої палати парламенту Словенії – Національної Ради. Згідно зі ст. ст. 96 і 98 Конституції цієї країни, ця палата представляє соціальні, економічні, професійні та місцеві інтереси і складається із 40 радників: по чотири обирають від осіб, зайнятих за наймом, від фермерів, представників т. зв. “малого бізнесу” і “вільних професій”, шість – від некомерційних організацій і 22 – від територій;

3) *шляхом призначення* (Багамські Острови, Барбадос, Беліз, Гренада, Йорданія, Канада, Палау, Сент-Лусія, Таїланд, Тринідад і Тобаго, ФРН, Ямайка);

4) *на змішаній основі*, коли поєднуються елементи виборності, призначення і успадкування (Сенат Бельгії, Сенат Ірландії);

5) *чисто феодалним* (Палата лордів у Великобританії).

Оцінюючи в цілому способи формування верхніх палат парламентів, можна виявити певну закономірність: чим ближчий спосіб їх формування до прямих виборів, тим ширше коло їхніх повноважень, тим ближче вони до обсягу компетенції нижніх палат.

Оскільки за своєю природою парламенти є колегіальними органами, то це саме по собі створює умови для їх певної чисельності. Аналіз зарубіжного законодавства дозволяє зробити такі узагальнення. По-перше. В сучасних конституціях (Греції, Македонії, Португалії та ін.) фіксується чисельний склад нижніх палат або однопалатних парламентів. По-друге, при встановленні чисельності парламентів (палат) виходять із кількості населення держав, хоча така залежність відносна. Наприклад, найменш чисельними є парламенти Монако (18 депутатів на 31,5 тис. населення, Андорри (28 депутатів на 10400 виборців). Від 130 до 200 депутатів мають парламенти або нижні палати парламентів Австрії, Данії, Литви, Норвегії, Чехії. Водночас найчисельніші за складом нижні палати парламентів Росії (450), Польщі (460), Франції (577), ФРН (662). По-третє, кількісний склад нижніх палат завжди значно більший, ніж у верхніх (в Італії та Франції вони нараховують відповідно: 630 і 315; 577 і 321).

Правове становище депутата визначається конституціями, конституційними і органічними законами, регламентами палат і звичаями. Конституційно-правова доктрина демократичних країн розглядає **депутатів** (від латинського *deputatus* – уповноважений) парламентів як представників усієї нації, а не відповідних виборчих округів, і в силу цього не можуть бути відкликані виборцями. Логічним наслідком цієї концепції є *заборона імперативного мандата і права відкликання. Їхній мандат прийнято називати вільним.* (У ст. 67 Конституції Італії зазначено: “Кожний член парламенту представляє націю і виконує свої функції без зобов’язального мандата”. А ст. 38 (п. 1) Основного закону ФРН містить таке положення: “Депутати німецького Бундестагу... є представниками усього народу, не пов’язані наказами, дорученнями, і підкоряються тільки своїй совісті”).

Зарубіжна конституційна теорія й практика виходять із того, що депутат є професійним парламентарієм. Тому право-

ве становище парламентаріїв у значній мірі визначається *принципом несумісності депутатського мандата ні з якою державною або іншою посадою, крім зазначених у законодавстві*. У різних країнах принцип несумісності визнається у різному обсязі. В Конституції США (розділ 6, ст. 1) записано, що жоден член конгресу на період його мандата не може займати “публічну посаду на службі Сполучених Штатів”. У Швеції депутати, які займають посади на державній службі, повинні під час засідань парламенту йти у відпустку. В Іспанії, Люксембурзі, Фінляндії та деяких інших країнах несумісність стосується лише окремих, найвищих посад, перелік яких дається в законодавстві. Зокрема, повсюдно визнано несумісність депутатського мандата і професійної служби в армії, поліції та службі безпеки. Виняток становить законодавство і політична практика країн із парламентарною формою правління. В них існує і діє правило, за яким міністри повинні бути членами парламенту (звичайно, нижніх палат).

До юридичних умов, які визначають статус депутатів, треба віднести *індемнітет* та *імунітет* парламентаріїв. Поняття *індемнітету* (від англ. indemnity, від лат. indemnitas - безвтратність) означає:

1) член парламенту не несе юридичної відповідальності за свої висловлювання і голосування під час виконання обов’язків у представницькому органі. В теорії і практиці англословних країн цей термін замінений поняттям *привілею свободи слова*. В деяких країнах цьому принципу надають дещо звуженого значення. Так, у Латвії та ФРН депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп, а у Литві – за наклеп і образу;

2) винагорода (депутатів) за парламентську діяльність, включаючи покриття витрат на офіс, листування, поїздки тощо. Наприклад, у 1998 р. компенсації на утримання своїх бюро і службовців, річний оклад депутата Бундестага ФРН складав 141 тис. 900 марок, але з цієї суми відраховують податки. Однак до цього додаються кошти на оплату депутатського бюро у виборчому окрузі, зарплату секретарів і помічників. Депутат не вносить плату до страхового і пенсійного фондів. У деяких країнах (Фінляндія, Франція, Японія) депу-

татський індемнітет прирівнюється до платні чиновників вищого розряду, тобто міністрів.

Щодо *депутатського імунітету* (англ. *immunitati*, лат. *smmunitas* – звільнення від чогось), тобто недоторканність депутатів парламентів, то це означає заборону арешту або притягнення до судової відповідальності депутата за всі його дії, включаючи дії, що здійснені ним не при виконанні парламентських обов'язків. Недоторканністю депутати користуються тільки на час дії депутатського мандата. В літературі правильно підкреслюється, що зміст і обсяг депутатського імунітету в різних країнах неоднакові, але ніде він не має абсолютного характеру. Практично в усіх країнах депутат позбавляється іменітету у випадку затримання його на місці злочину: арешт здійснюється без санкції парламенту. У ФРН без дозволу парламенту не можна пред'являти навіть цивільні позови. У цілому ряді країн депутати користуються імунітетом лише під час парламентських сесій. (США, Японія), а в деяких країнах законодавство встановлює умови, коли припускається арешт депутата і порушення проти нього кримінальної справи без санкції парламенту. У Фінляндії це можливо у випадку, коли його дії кваліфікують як злочин, за вчинення якого передбачено позбавлення волі на строк не менше, ніж шість місяців, у Швеції, якщо міра покарання визначена в два роки, а в Македонії, Словенії, Хорватії та Югославії – п'ять років позбавлення волі. У цілому тенденції розвитку конституційного права в сучасних умовах характеризуються послабленням депутатського імунітету.

Нарешті, законодавство зарубіжних країн детально регламентує питання, пов'язані з *припиненням повноважень депутатів*: а) у зв'язку із закінченням строку скликання представницького органу або його дострокового розпуску чи саморозпуску; б) у разі добровільної відмови депутата від мандата; в) у зв'язку з позбавленням депутата його мандата (за ухвалою суду, якщо не бере участі в роботі парламенту, вступ до партії, від якої не балотувався на виборах). У багатьох державах існує також практика тимчасового усунення депутата, яка застосовується як дисциплінарна санкція за грубі порушення регламенту і порядку в палаті. Але термін такого усунення, як правило, не перевищує двох тижнів.

§ 3. СТРУКТУРА І ВНУТРІШНЯ ПОБУДОВА ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Одним із визначальних моментів у характеристиці сучасних парламентів і виявлення особливостей органів народного представництва конкретних держав є їх *побудова*. Головною ознакою побудови органів народного представництва є їхня *структура*. Питання про те, з якої кількості палат повинен складатися парламент, вважається одним із найбільш спірних у науці конституційного права.

Історично першою склалась і тривалий час була домінуючою *двопалатна структура парламенту*. Як і більшість політичних інститутів, вона є творчістю емпіричного порядку. Вона виникла в Англії в середині XIV ст., коли Парламент поділився на Палату лордів і Палату громад, які існують і дотепер. Отже, вона виникла під впливом сукупності історичних умов, які зумовили своєрідну природу державного ладу цієї країни. Починаючи з XVIII ст. наявність двох палат стала вважатися необхідним елементом представницького правління (Конституція США 1787 р. утворила Конгрес, який складався з двох палат: Палати представників, що репрезентувала всю націю, і Сенату, який представляв штати). Практично до першої половини XX ст. двопалатна система існувала майже повсюдно; винятком були балканські держави (Болгарія, Греція, Сербія та ін.) та деякі латиноамериканські (Гондурас, Коста-Рика, Панама та ін.). При цьому в юридичній літературі під двопалатною системою малась на увазі така організація законодавчої влади, при якій остаточне ухвалення тексту закону здійснюється шляхом узгодження непорозумінь між двома самостійними колегіальними установами – першою і другою, або верхньою і нижньою палатами. Саме рівноправність обох палат і необхідність узгодження між ними для видання усіх, без винятку, законів, - такі найбільш суттєві моменти у розумінні двопалатної системи, - так, зокрема, розумів цю проблему В.М. Гессен¹.

¹ Див.: Гессен В.М. Основы конституционного права. – Петроград, 1918. – С. 464.

У сучасній ж науці конституційного права прийнято вважати здебільшого, що двопалатна система має природну базу тільки в федеративних державах, де одна палата виникає як орган, що репрезентує всю націю в цілому, а друга складається з депутатів, які представляють кожний штат, або існує як аристократичний пережиток (Великобританія)¹. Проте, як свідчить державно-правова практика 5 країн (Коморські Острови, Об'єднані Арабські Емірати, Папуа-Нова Гвінея, Танзанія, Ефіопія), федеративний устрій не призвів до утворення двопалатної системи. Отже, політичний вибір згаданих п'яти держав говорить про те, що двопалатна система не є обов'язковим елементом структури федеративної держави. Натомість у 46 унітарних державах віддали перевагу двопалатній системі.

Учені-конституціоналісти різних країн уже в наш час висунули низку нових аргументів на захист двопалатної структури парламенту. Зокрема, М. Амеллер обґрунтовує необхідність двопалатності (бікамералізму): по-перше, прагненням більш стійкої рівноваги сил між виконавчою і законодавчою владами, при якій нічим не обмежена влада однієї палати стримується другою палатою, яка формується на інших засадах; по-друге, бажанням примусити парламентську машину працювати ефективніше, завдяки наявності т. зв. контрольної палати, до обов'язків якої входить здійснення ретельної перевірки інколи поспішних рішень першої палати². Не менш переконливі доводи наводить М. Прело, який пише, що "єдина палата представляє народ однобічно і знехтує іншими аспектами... Для розвиненої нації необхідно мати декілька видів представництва, щоб достеменно передавати всі її складні та різноманітні думки і сподівання"³. Ще один аргумент М.Прело полягає в тому, що в країнах з однопалатною системою державні установи менш стійкі (Мабуть, не без підстав перший президент другої іспанської республіки Алкала Замора приписував її загибель відсутністю сенату)⁴.

¹ Див.: Амеллер М. Парламенты. – М., 1967. – С. 32.

² Див.: Амеллер М. Парламенты. – М., 1967. – С. 38-39.

³ Прело М. Конституционное право Франции. – М., 1957. – С. 464.

⁴ Дитв.: Так само.

На підтримку двопалатної системи можна навести ще два аргументи. Перший, теоретичний, полягає в тому, що друга палата слугує внутрішньою противагою проти посилення могутності першої, утворюючи своєрідний баланс сил у представницькому органі, що є основою його життєдіяльності у цілому. Другий – політичний: двопалатне представництво в умовах розпуску основної палати перетворює другу – верхню у важливий політичний інструмент на випадок кризових явищ або запровадження надзвичайного стану.

І хоча сьогодні двопалатність (бікамералізм) уже не є домінують тенденцією у побудові вищих органів народного представництва (за нашими підрахунками двопалатні парламенти утворені тільки в 61 державі, тобто в 1/3 країн світу) все ж очевидна тенденція надання другій палаті нової ролі (наприклад, у Болівії, Іспанії, Італії, Колумбії, Франції другі палати є органами регіонального (територіального) представництва; Палата провінцій у Хорватії утворена на засадах представництва інтересів місцевого управління та самоврядування).

Сьогодні переважна більшість парламентів світу мають однопалатну структуру. В цьому зв'язку безперечний інтерес викликає картина розповсюдженості однопалатної системи парламентів у країнах світу. В Європі – майже в половині держав парламенти однопалатні. На Американському континенті однопалатні системи характерні для невеликих держав (Коста-Рика, Сальвадор та ін.). Подібна ж тенденція властива й Азії (за винятком Ізраїлю, Ірану, Туреччини). Щодо Африки, то тут можна навіть встановити певну закономірність: у країнах з авторитарними і тоталітарними режимами парламенти однопалатні (Бенін, Гамбія, Зімбабве, Нігер, Сомалі та ін.). Зауважимо, що питання вибору двопалатної чи однопалатної системи немає в своїй основі юридичного змісту. Причини вибору тієї чи іншої системи нерідко мають історичний характер, пояснюються інколи національними особливостями, але у переважній більшості він пов'язаний з політичними ухвалами, які приймають правлячі кола.

Поділ парламентів на палати є основним у їх структурі, але він, звичайно, не вичерпує їх організацію. У ряді країн (наприклад, в Індонезії, Туркменістані, КНР) існують парламентські структури або підпорядковані парламентам органи

законодавчої влади загальної компетенції у вигляді президії, бюро, комітетів тощо. Крім того, однопалатні парламенти та палати двопалатних парламентів також мають внутрішню структуру, найважливішими елементами якої є парламентські фракції, керівні органи і комітети (комісії). До того ж, як вказують німецькі державознавці Г. Кляйн і В. Цяє, побудова парламенту має одну особливість, а саме: вона носить не стільки організаційний, скільки політичний характер¹.

Суттєвим елементом внутрішньої побудови однопалатного парламенту, палат двопалатного парламенту є **парламентські фракції** (групи, клуби, парламентські партії), які визначаються як *угруповання всередині політичної партії в парламенті*². Утворюються вони, як правило, із числа депутатів парламенту, які належать до тієї чи іншої партії або дотримуються одних і тих же поглядів. У конституціях, прийнятих після Другої світової війни, не тільки визнається на найвищому юридичному рівні факт існування фракцій, але й містяться конкретні приписи, які регламентують питання утворення та функціонування парламентських фракцій. Так, відповідно до конституційних законів Швеції, обрані до Риксдагу депутати не можуть розпочати роботу, доки не приєднаються до однієї з парламентських фракцій. Іншою підставою для формування парламентських фракцій є мінімальний кількісний склад депутатів, достатній для їх створення. Регламентами палат, зокрема, встановлені такі норми: в Австрії – 5; Румунії – 10; Російській Федерації – 35 депутатів.

У деяких державах фракції мають особливий статус – “парламентських партій”. У Великобританії згідно зі звичаєм, що набув розповсюдження, всі політичні партії, які отримали представництво в Палаті громад (їх на початку 1994 року було 10), іменуються “парламентськими партіями”. Такі ж найменування мають депутатські об’єднання в парламентах Австрії, Канади, Нової Зеландії.

У парламентських фракціях є своє керівництво: голова (іноді – бюро, до якого входять лідери партій), в англосаксон-

¹ Див.: Государственное право Германии. – Т. 1. – М., 1994. – С. 169.

² Див.: Большой энциклопедический словарь. – Изд. 2-е. – М., 1997. – С. 1292.

ських країнах призначаються “*батози*”, обов’язок яких – забезпечувати явку членів фракції на пленарні засідання палат, особливо під час голосування.

Про роль парламентських фракцій у здійсненні державно-владних функцій можна отримати реальне уявлення на прикладі Португалії. Конституція цієї країни закріплює за ними такі права: а) участі в роботі комісій Асамблеї; б) висловлювання своїх пропозицій при складанні порядку денного; в) ініціювання шляхом подання інтерпеляцій Урядові дискусій з політичних питань; г) вимагати створення необхідних парламентських комісій; д) здійснювати законодавчу ініціативу; е) вносити резолюції щодо програми Уряду та вотуму недовіри йому; є) отримання регулярної інформації від уряду щодо питань, які виявляють суспільний інтерес.

У цілому партійні угруповання в парламенті якнайкраще виконують завдання з’єднувальної ланки між урядом і громадською думкою.

Важливим елементом внутрішньої побудови палат парламентів є *їхні керівні органи*. Керівний орган палати (парламенту) існує з моменту самоусвідомлення і самовираження колегії депутатів себе в якості соціально-політичної організації. Історично його появу пов’язують із засіданням англійського парламенту в 1377 р.: депутати, вислухавши вимоги короля, зібралися окремо на спеціальне засідання для їх обговорення, а згодом знову зібралися разом для оголошення своїх ухвал монарху через призначених ними представників-ораторів. Так з’явилась посада спікера (англ. *Speaker* – буквально оратор).

Форми організації керівних органів палат можна поділити на три основні групи:

1) в яких є *одноосібні голови палат* (за загальним правилом, вони мають одного або декількох заступників). Такий вид керівного органу передбачає законодавство таких держав, як Великобританія, Росія, Румунія, Японія та ін.;

2) *керівництво якими здійснюють утворені (обрані) ними колегіальні органи* (президії, постійні комітети тощо). Такими є бюро в Іспанії, оргкомітет у Чехії, президія сесії в КНР;

3) ті, де в палатах парламенту є і *голова й утворений палатою (однопалатним парламентом) колегіальний орган*. Тут

поряд із обраним палатою головою з власними повноваженнями діють також обрані палатою або утворені партійними фракціями члени колегіальних керівних органів, які також володіють своїми правами. До складу такого керівного органу обов'язково входять голова палати, його заступники, секретарі та квестори (Австрія, Іспанія, Італія).

Однією з ключових фігур є посада голови палати (однопалатного парламенту). Основна частина його повноважень пов'язана з організацією та проведенням пленарних засідань. Він представляє парламент у зносинах з іншими органами державної влади, виконує ряд церемоніальних функцій (зокрема, приймає присягу президента, суддів). Принципове значення має право голови палати (парламенту) на тимчасове заміщення посади президента республіки, залучення до участі в роботі різного роду координаційних органів, утворених при главі держави. Зробимо особливий наголос на особистих якостях керівника парламенту, або спікера палати. Ця посадова особа за неписаними правилами виконує багато делікатних функцій щодо посередництва як між правлячим і опозиційним блоками в парламенті, так і між законодавчою і виконавчою гілками влади. Тому ця посадова особа має бути нейтральною, обов'язково повинна володіти високими професійними та особистими якостями. Державно-правова практика демократичних країн ще раз доводить справедливість цього. Наприклад, у Франції Ж. Шабан Дельмас обіймав посаду голови Національної Асамблеї в п'яти легіслатурах (1958 – 1969 рр., 1978 р.) і був обраний ушосте в 1986 р.

Одним із головних елементів внутрішньої побудови палат (парламентів) і одночасно їх найважливішим робочим органом є *їхні постійні комітети (комісії)*. Доцільно зробити деякі пояснення щодо застосовування термінів “комітет” і “комісія”. Вживання того чи іншого терміна залежить від відповідної національної терміносистеми: в країнах, які сприйняли англосаксонську систему права, для позначення вищезначеного органу використовується термін “комітет”, а в тих, де панує континентальна система права – “комісія”. У палатах (парламенті) будь-якої держави можуть утворюватися як комітети, так і комісії, які, зрозуміло, певними ознаками між собою різняться. Комітети мають більш складну структуру (в

його складі утворюються, як правило, підкомітети з основних напрямків його діяльності) і відіграють більш важливу роль в діяльності палат, ніж комісії. Реальне значення деяких комітетів в окремих країнах (Головного комітету Національної ради Австрії, комітетів із асигнувань обох палат Конгресу США та ін.) зросло настільки, що інколи вони набувають конституційного статусу.

Вперше постійні комітети (комісії) утворені наприкінці XIX ст. у парламенті Великобританії, а в 1902 р. вони з'явилися в парламентській практиці Франції. З самого початку вони були лише органами, які займалися попереднім розглядом питань, що обговорювалися потім на пленарних засіданнях палат (парламенту). В теоретичному плані роль цих органів залишилася такою і в наш час. З практичної ж точки зору, постійні комітети (комісії): по-перше, розвантажують палати (парламенти) від розгляду справ у деталях; по-друге, залучають до обговорення питань фахівців із числа недепутатів зі сторони; по-третє, дозволяють застосовувати спрощену процедуру обговорення, чим прискорюється вирішення справ.

Постійні комітети (комісії) мають спеціалізований характер: кожний з них відає однією галуззю (сферою), відповідно їм і доручається попередній розгляд усіх проблем, які стосуються даної галузі (сфери). Вважається найбільш зручною і продуктивною така система спеціалізації, при якій коло питань, що відноситься до відання комітетів (комісій), збігається з питаннями, які входять до компетенції відповідних міністерств. Кожна палата (однопалатний парламент) утворює певну кількість постійних комітетів (комісій): у США нижня палата має 22, а верхня – 16; в Австрії – відповідно 33 і 10; в Японії – 18 і 16; у Франції – у кожній палаті утворено по 6 комісій.

Чи не найрозгалуженіша і найскладніша система парламентських комітетів у Конгресі США. Вона має таку структуру: постійні комітети в кожній палаті, спеціальні та постійні об'єднані комісії, розслідувальні комітети (в кожній палаті й об'єднані), узгоджувальні комітети, а також і т. зв. комітети всієї палати в кожній палаті. А до їх складу входять десятки постійних і спеціальних підкомітетів (у Сенаті – 60, а в Палаті представників – 82). Підкомітети – це ті підрозділи Конгресу, де тісно співпрацюють три сторони: законодавці,

відповідні відомства виконавчої влади і лобісти, що репрезентують зацікавлені в проходженні того чи іншого законопроекту групи.

Основною організаційно-правовою формою роботи постійних комітетів (комісій) є їх засідання. Кворум, звичайно, складає половина складу, в Польщі – 1/3. На засіданнях попередньо обговорюють законопроекти, від їхнього імені співдоповідач виступає на парламентарному засіданні парламенту (палати). Комітетська стадія обговорення законопроекту багато в чому визначає їх зміст і долю. Комітети (комісії) часто обговорюють інформації керівників відповідних виконавчих відомств.

Особливі повноваження мають постійні комісії в Іспанії, Італії, Мексиці, секції в Греції. При певних умовах вони навіть приймають закони замість палат.

Палати (парламенти) у разі необхідності утворюють *тимчасові комісії* – слідчі, ревізійні, спеціальні, особливі, редакційні та ін. Такі комісії утворюються для розгляду будь-якого конкретного питання та припиняють своє існування після підведення підсумків своєї діяльності. Для них характерними особливостями є суворо обмежені повноваження і терміни дії.

Органи при парламенті – це ті, які не входять до його внутрішньої структури, але допомагають йому здійснювати його повноваження або діють за його дорученням. До їх числа відносяться: *органи та посадові особи, які здійснюють контроль за витрачанням державних коштів* (Лічильна палата – в Австрії, Болгарії, Іспанії, Росії, ФРН; Верховна палата контролю – в Польщі; Бюджетне управління Конгресу; Генеральне рахункове управління – в США; генеральний (державний) контролер – в Естонії, Литві, Колумбії та ін.); *омбудсмени* (Уповноважений з прав людини – в Росії; Уповноважений щодо розгляду скарг – у Новій Зеландії; Посередник – у Франції; Адвокат народу – в Румунії; Парламентський комісар – у Великобританії, Гані тощо); *Дитяче представництво, Представництво рівних можливостей і Рада новобранців* (військовослужбовців) – у Швеції; *Рада з міжнародних відносин* (Македонія); *Національна рада економіки і праці* (Італія) тощо. Як слушно підкреслюється в літературі, парламенти, залишаючи за собою регулювання й остаточний контроль за діяльністю уряду та державної адміністрації, доручають

поточні завдання згаданим спеціалізованим органам і установам, в яких на штатних засадах зайняті висококваліфіковані професіонали¹. Вони не тільки формуються (призначаються) парламентами, але й підзвітні їм.

Про важливість подібних інституцій свідчить хоча би той факт, що конституції деяких країн (зокрема, Австрії, Іспанії, Росії) містять відповідні приписи щодо порядку утворення та їхнього статусу. Так, Конституція Іспанії (ст. 136) фіксує положення, відповідно до якого Лічильна палата конститується як вищий орган контролю за розрахунками та управлінням економікою держави, а також державним сектором. Лічильна палата безпосередньо підпорядковується Генеральним кортесам і здійснює делеговані ними функції щодо вивчення і перевірки загальних рахунків держави. щорічно вона надає парламенту доповідь, в якій повідомляє про допущені порушення і про накладені стягнення.

Конституції зарубіжних країн, особливо основні закони новітнього часу, чимало уваги приділяють регламентації *інституту омбудсмана* (із шведської мови ombudsman - представник чийхось інтересів). Це спеціальна посадова особа парламенту, що спостерігає за законністю дії державних органів стосовно дотримання ними прав і свобод громадян. Як інститут він з'явився ще у XVIII ст. у Швеції, але тільки у XX ст. отримав конституційне визнання у багатьох державах світу (наприклад, у Конституції Угорщини).

Згідно з “Формою правління” та “Актом про Риксдаг” парламент Швеції обирає з числа осіб, які мають великий стаж юридичної роботи, чотирьох омбудсманів – своїх юридичних уповноважених терміном на чотири роки, які повинні здійснювати за законністю в публічній діяльності. Цей контроль тут розповсюджується на цивільну і військову адміністрацію, суди й органи місцевого самоврядування. Конституційні акти надали омбудсманам право порушити перед Верховним судом справи про звинувачення в здійсненні службових злочинів судьями Верховного і Верховного адміністрати-

¹ Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – Тома 1-2. Общая часть. – М., 1995. – С. 552 – 553.

вного судів. Статус і організація діяльності омбудсманів визначається прийнятою риксдагом інструкцією¹.

І все ж не варто перебільшувати значення цієї інституції, адже у більшості випадків повноваження омбудсманів мають обмежений характер. Прикладом такої неадекватності посади реальним її можливостям може служити діяльність колишнього польського уповноваженого – проф. права Єви Леонтовської, яка з 1988 по 1990 рр. отримала 100000 скарг, з яких лише 5000 нею були розглянуті².

Невід’ємним компонентом внутрішньої побудови палат (парламенту) у будь-якій державі є їхні власні адміністративні служби, тобто *допоміжний апарат*.

Допоміжний апарат парламенту (палат) – це організація державних службовців, які надають наукову, правову, організаційну і технічну допомогу в роботі парламенту в цілому, його палат, комітетам (комісіям) і парламентаріям. Оскільки жодна людина не в змозі однаково бути обізнаною в усіх сферах суспільного життя, а законодавствувати доводиться практично в усіх цих галузях, тут на допомогу члену парламенту приходять професійний допоміжний апарат, який, звичайно, включає фахівців високого гатунку і різного профілю. Крім того, парламентським структурам конче потрібні працівники, що виконують організаційно-технічні функції (збір інформації, підтримання зв’язків, листування, організація діловодства, матеріально-технічне і соціально-побутове обслуговування і т. ін.).

Аналіз законодавства зарубіжних країн дозволяє говорити про те, що в деяких країнах статус допоміжного апарату отримав правове регулювання на конституційному рівні (наприклад, ст. 65 Конституції Греції, ст. 18 Конституційного акту Канади 1982 р., ст. 57 Конституції Японії, розділ IX “Акту про Риксдаг Швеції” тощо). Основні параметри, пов’язані з формуванням і функціонуванням допоміжних служб, регламентуються законами і підзаконними актами, зокрема регламентами палат (наприклад, Іспанія, Румунія, Росія).

¹ Див.: Могунова М.А. Парламент Швеции // Парламенты мира: Сб. – М., 1991. – С. 197.

² Див.: Государство и право. – 1993. - № 6. – С. 150 – 154.

Типи і види допоміжних парламентських служб, як і статус їхнього персоналу, похідні від волі самих депутатів і завжди визначаються ними. Але у будь-якому разі допоміжний апарат палат (парламенту) складається з трьох видів органів і осіб: 1) *допоміжні служби парламенту, його палат і комітетів (комісії)* (бібліотека, секретаріат, господарська частина, друкарня, група комп'ютерного забезпечення та ін.); 2) *консультанти і експерти парламенту, які працюють у дослідницьких службах*; 3) *особисті помічники парламентаріїв, їх референти і секретарі*. Наприклад, у японському парламенті в кожній з палат діє свій секретаріат, який забезпечує технічну й організаційну підготовку пленарних засідань, провадження стенограм, фіксацію документації та здійснення інших формальностей канцелярського характеру. В межах секретаріату діють підрозділи, у віданні яких знаходяться комісії палат, законодавче бюро, дослідні лабораторії, парламентська бібліотека та парламентська поліція. Штат допоміжного персоналу складає: 1700 осіб – у Палаті представників і 1300 осіб – у Палаті радників¹. Та з жодним парламентом світу не можна порівняти систему допоміжних органів Конгресу США, де чисельність службовців перевищує 30 тис. осіб.

Загальне керівництво апаратом парламенту в більшості країн здійснюють голови палат; у США - обрані, а у Великобританії - довічно призначені монархом клерки палат.

Безумовно, внутрішня побудова палат не є статичною, а постійно вдосконалюється. Останнім часом значно зросла роль партійних фракцій, допоміжного апарату, органів і установ, які утворюються при парламентах, тобто інфраструктури вищих органів народного представництва. Саме в реформуванні їх діяльності треба вбачати резерви підвищення ролі сучасних парламентів у житті суспільства.

¹ Див.: Стрельцов Д.В. Современный японский парламент. – М., 1994. – С. 34-41.

§ 4. ПРОБЛЕМА КОМПЕТЕНЦІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПАРЛАМЕНТІВ

На правове становище парламентів у системі вищих органів влади сучасних держав впливає не тільки їхня структура та організаційна побудова, а й установлена у законодавстві компетенція вищих представницьких установ. Саме компетенція парламентських установ дозволяє визначити роль і соціальне призначення парламентської установи у житті суспільства.

Компетенція парламентів – це їх здатність здійснювати конкретні повноваження стосовно предметів відання, визначених у конституціях та інших актах, і яка знаходить своє втілення в їхніх функціях. З точки зору юридичної техніки, компетенція парламентів визначається або шляхом перерахування їхніх функцій, або повноважень, які згідно з конституціями віднесені до їх відання.

Звернемо увагу на те, що в конституційних актах не завжди чітко розмежовані функції та повноваження парламенту, а часом їх перелічують уперемішку. Тому доцільно виходити з того, що **повноваження визначають можливі і незалежні дії парламенту відносно конкретного об'єкта, тоді як функції вказують напрям, сфери діяльності органу народного представництва**. Однак, оскільки функції управління не є юридичними явищами, остільки компетенція парламенту означає його право і обов'язок здійснювати конкретні управлінські функції у певній сфері.

Функції та повноваження парламентів залежать у першу чергу від форми правління, форми державного устрою, історичних умов, ступеня демократичності країни, співвідношення в ній політичних сил і низки інших факторів. У президентських республіках, наприклад, парламенти не беруть участь у формуванні уряду, обмеженим є його контроль за діяльністю виконавчої влади. У федеративних державах компетенція парламентів поділена між федерацією та її суб'єктами. У державах із тоталітарним режимом конституції закріплюють за парламентом значні права, але на практиці більшість його повноважень виявляються фіктивними. Використовуються чотири типові форми встановлення повноважень: конституційна, законодавча, договірна, делегування повноважень одного

органу іншому. В цьому зв'язку можна говорити про наявність також різних регуляторів, а саме: конституційних, законодавчих, договірних. Використання гнучкого *договірного способу*, побудованого на дорученні та вказівках, нібито підживлюють тканину державного управління. У світовій практиці цей спосіб найбільш широке розповсюдження отримав у Польщі, де прийняття “малих конституцій”, тимчасових конституційних актів, які визначають систему і компетенцію органів державної влади, традиційні. Так, прийняттю Конституції 1921 р. передувало прийняття “малої конституції” 1919 р.; Конституції 1952 р. – Конституційного договору про організацію та коло діяльності верховних органів Польщі; нарешті, Конституції 1997 р. – Конституційного закону від 17 жовтня 1992 р. “Про взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владами, а також територіальним самоврядуванням”.

Зміни в обсязі та характері повноважень органів представницької (законодавчої) і виконавчої влади можливі і при застосуванні процедури делегування повноважень від парламенту до глави держави або уряду. Так, ст. 38 Конституції Франції і ст. 80 Основного закону ФРН точно визначають, що і як може робити уряд і якою є подальша доля довірених йому актів. Ст. 81 Конституції Латвії також передбачає, що у періоди між сесіями сейму, Кабінет Міністрів має право, якщо в тому є нагальна потреба, прийняти постанови, що мають силу закону.

Мова далі піде про конституційні та законодавчі способи закріплення повноважень парламентів.

Відповідний аналіз зарубіжного законодавства свідчить про те, що в конституціях більшості держав світу за парламентами та їх палатами закріплюються такі основні прерогативи: представницькі, прийняття законів (законодавчі), фінансові, установчі, парламентського контролю, зовнішньополітичні та деякі інші.

Представницькі повноваження парламентів є не тільки пріоритетними, а в деякій мірі навіть визначальними. Парламент як єдиний загальнонаціональний виборний орган виявляє свою визначальну властивість – представництво. Для нього це і спосіб формування, і спосіб діяльності, й імператив функціонування. Як було показано вище, парламент розгля-

дається як виразник інтересів і волі нації (народу). Його часто визначають як орган національного або народного представництва (Конституція Португалії у ст. 150 містить такий припис: “Асамблея Республіки є зборами, які представляють усіх португальських громадян”. Ст. 50 Конституції Нідерландів гласить: “Генеральні штати представляють увесь народ Нідерландів”). Проф. Л.Т. Кривенко слушно вказує на те, що роль парламенту як представницького органу базується на таких фундаментальних засадах: 1) джерелі влади; 2) його призначенні; 3) характері даного органу; 4) важливості і масштабах його компетенції. В юридичній літературі вказується і на інші аспекти представництва: а) вловлювання суспільних інтересів шляхом “відображення” у законах, інших актах; б) контрольні та інші публічні дії; в) позиції депутатів, фракцій і комітетів, парламенту в цілому стосовно тих чи інших явищ суспільного життя або подій міжнародного життя¹.

Як з точки зору важливості, так і об’ємності головними є *повноваження відносно прийняття законів*. Наголос на законодавчій функції парламенту характерний для конституцій, що закріплюють принцип жорсткого поділу влади (Бразилія, Мексика, США та ін.). Щодо конституцій парламентарних держав, то в них парламенти визначаються як єдині органи законодавчої влади (Індія, ФРН, Греція, Японія та ін.). Це означає, що законодавчу владу в цих країнах здійснює лише один орган-парламент, тобто тут він є верховним, універсальним органом законодавчої влади.

За характером закріпленої в конституціях законодавчої компетенції парламенти прийнято ділити на три групи. До першої групи відносяться *парламенти з абсолютно необмеженою сферою законодавчих повноважень* (парламенти Великобританії, Італії, Ірландії, Греції, Японії, Швеції юридично володіють правом прийняття законів з будь-яких питань). Другу групу складають *парламенти переважно федеративних держав, чії конституції чітко розмежовують права федерації та її суб’єктів*. Наприклад, при визначенні компетенції Конгресу США Конституція закріпила за ним не законо-

¹ Див.: Кривенко Л.Т. Верховный Совет Украины: место в системе государственной власти // Государство и право. – 1995. - № 6. – С. 87.

давчу владу взагалі, а тільки надану нею. А в розд. 9 ст. 1 визначено те коло питань, з яких Конгрес не може приймати закони. До числа цих парламентів відноситься і парламент Франції. Третя група об'єднує *парламенти*, межі обмеженої законодавчої компетенції яких досить рухомі (Данія, Індія, Іспанія, Малайзія, Фінляндія, ФРН та ін.). Генеральні кортеси Іспанії, зокрема, володіють можливістю передавання деяких своїх законодавчих прав регіональним автономним об'єднанням.

Доцільно звернути увагу ще на такі моменти. По-перше, обмеження законодавчих прав парламентів відбувається і в зв'язку зі вступом багатьох країн до різного роду конфедеративних форм об'єднань (наприклад, Європейський Союз). По-друге, у ряді країн із парламентарною та напівпрезидентською формами правління існує т. зв. делеговане законодавство, коли глави держав і уряди за уповноваженням парламенту можуть приймати акти, які мають силу закону.

Контрольні повноваження традиційно вважаються прерогативою парламентів. Теоретично вона випливає з самої природи представницького правління, яке, за словами Дж. Ст. Мілля, “означає, що *весь народ або значна його частина користується через періодично обраних ними депутатів вищою контролюючою владою* – курсив наш – А.Г.). І далі, продовжуючи свою думку, Дж. Ст. Мілля вказує, що представницькі зібрання повинні забезпечувати за собою верховний контроль над усіма справами, у будь-якому випадку над усіма діями урядової влади¹.

Конституційна практика сприйняла цю доктринерську тезу, тому контрольні повноваження входять до компетенції практично всіх зарубіжних парламентів. Найбільш докладно ці повноваження регламентуються у конституціях Швейцарії 1874 р. (ст.85), Португалії (ст. 165), Болгарії (ст.62), Македонії (ст.68). А форма правління Швеції 1974 р. навіть має окремий розділ – “Контрольна влада”. Парламенти, як правило, здійснюють контроль за діяльністю урядів, інших органів виконавчої влади, за виконанням законів тощо. Форми контрольної діяльності парламентів досить багатоманітні – запити до урядів, дебати з пи-

¹ Мілля Дж. Ст. Представительное правление. – СПб, 1897. – С.40, 46-47.

тань загальної політики уряду, інтерпеляції, слухання, розслідування, виявлення довіри та ін.

Повноваження парламентів надавати згоду на встановлення податків та інших джерел державних доходів і визначати асигнування на державні потреби є найдавнішою їхньою прерогативою: в Англії, наприклад, парламент набув право встановлювати податки у XIII ст. Фінансові повноваження, на думку автора, є винятковою прерогативою парламенту, адже жоден інший державний орган не може привласнити собі цю функцію. Наведемо декілька прикладів конституційної регламентації цих повноважень. Конституція США, наприклад, містить припис про “владу гаманця”, яка належить Конгресові: він має право “запроваджувати й стягувати податки, мита, данини й акцизні збори для того, щоб сплачувати борги й забезпечувати спільну оборону та загальний добробут Сполучених Штатів...” (Розд. 8, ст. 1). У Конституції Японії (ст.ст. 83, 84, 85) зафіксовані положення, згідно з яким уряд розпоряджається державними фінансами на підставі ухвал парламенту і що запровадження або зміна існуючих податків можливі тільки на підставі закону, прийнятого парламентом. За загальним правилом, у конституціях більшості країн містяться норми, які передбачають посилення парламентського контролю за урядовою діяльністю у сфері фінансів.

Останнім часом у конституційному праві зарубіжних країн все частіше виділяють *установчі повноваження парламентів*, тобто участь парламентів у формуванні інших державних інститутів. Ступінь конституційної регламентації цих повноважень у різних країнах різний і визначається, як і в інших випадках, устроєм державної влади та обсягом загальної компетенції парламентів. Так, у ФРН Бундестаг бере найактивнішу участь у формуванні вищих органів федерації. Згідно з нормами Основного закону, Бундестаг обирає федерального канцлера (ст. 67). Депутати нижньої палати складають половину членів Федеральних зборів, які обирають Федерального президента (ст. 54). Бундестаг обирає також половину членів Федерального конституційного суду (ст.94) і таку ж кількість членів Комітету по виборах федеральних суддів (ст.95).

Повноваження парламентів у галузі оборони і зовнішньої політики обмежені найбільше, хоча і не в усіх країнах. Сенат США, наприклад, здійснює значний вплив на зовнішньополіти-

чну діяльність Президента. До числа тих країн, де існують дійові форми впливу на зовнішню політику, відносяться Скандинавські країни. Конституціями ж інших країн передбачено право парламентів схвалювати укладені міжнародні договори й угоди, а також право на ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів і участь у цьому процесі. Важливим повноваженням парламентів є їх право оголошувати війну та укласти мирні угоди.

Судові (квазісудові) повноваження парламентів стосуються переважно відповідальності вищих посадових осіб у порядку імпичменту, а також відповідальності парламентаріїв і непарламентаріїв, які вчинили злочин проти парламенту та парламентських імунітетів (Великобританія). До судових повноважень парламенту може бути віднесено належне йому право вирішувати спори щодо правомірності депутатського мандата і законності виборів.

§5. ПОРЯДОК РОБОТИ ПАРЛАМЕНТІВ (ПАРЛАМЕНТСЬКА ПРОЦЕДУРА) У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Для оцінки діяльності парламенту велике значення мають характеристики, віднесені до парламентської процедури. Г.Роберт визначав **парламентську процедуру як сукупність правил і звичаїв, на підставі яких чиняться справи в англійському парламенті**¹. Парламент здійснює свою діяльність у різних формах: на роздільних і спільних засіданнях палат, шляхом організації роботи постійних комітетів (комісій), діяльності депутатів у виборчих округах, через органи, що існують при парламенті тощо.

Історично так склалось, що у світі діють два різновиди порядку роботи парламенту. Перший – *сесійний* – виник ще за часів установаження конституційних монархій. Виконавча влада, яка очолювалась монархами, намагалась обмежити час роботи парламентів, щоб хоч на певний період позбавитись від парламентського контролю, а також набути можливості законодавствування без парламенту. Тоді й було встановлено,

¹ Див.: Роберт Генри Правила парламентской процедуры, 1992. – С.24.

що парламент працює в сесійному порядку. Під терміном **сесія** найчастіше *розуміється період року, протягом якого парламент має право проводити засідання*. Протягом року може скликатися більше однієї сесії. Початок і закінчення засідань, за загальним правилом, установлені за принципом осінь - весна. Такий – сесійний – порядок існує в Австрії, Великобританії, Італії, Франції, Японії та деяких інших країнах.

Другий тип порядку діяльності парламенту – *постійний*. Його називають системою “постійно діючих зборів”, оскільки з’являється можливість засідати протягом необмеженого періоду часу. В такому разі не існує юридичного поняття сесії, а використовується тільки термін *легіслатура*, тобто строк (термін), на який обирається даний парламент. Така система організації парламенту характерна для Македонії, Словаччини, ФРН.

В окремих державах система постійно діючого зібрання поєднується з практикою проведення річних сесій (Португалія, Фінляндія).

Конституції, конституційні акти і регламенти палат регулюють організацію сесій, порядок проведення засідань, голосування і прийняття рішень, порядок підтримання порядку під час засідань, процедури здійснення окремих парламентських функцій і повноважень.

Пріоритетне значення при цьому надається регулюванню порядку скликання сесій (їх початку, закінчення і тривалості), а також розпуску парламенту.

Розрізняються *чергові* і *надзвичайні сесії*. Скликання чергових сесій парламентів має три основних форми. *Перша*: для їх скликання не потрібен окремий акт глави держави чи уряду і парламент може засідати у будь-який час (ФРН, Італія та ін.). *Друга* форма скликання сесій полягає в тому, що для цього необхідний акт глави держави (Австрія, Великобританія, Індія, Японія). Набуває поширення й така форма скликання сесій, як *нормативно-правова*: початок і закінчення сесій визначається конституцією (Бразилія та ін.). Кількість парламентських сесій протягом року в різних країнах різна: один раз (США, Японія); два рази (Іспанія, Франція) і навіть три або чотири рази (Індія). Але сесії не можуть тривати протягом усього року. Вони перериваються на парламентські канікули (літні) й офіційні свята.

Позачергові (надзвичайні) сесії можуть скликатися у разі необхідності главою держави на вимогу частини депутатів (в одних країнах – 1/3, в інших – 2/3, а в окремих – 2/3). На позачерговій сесії можуть обговорюватися тільки ті питання, для яких вони скликані.

Конституціями і регламентами багатьох держав передбачається *процедура розпуску парламентів і палат*. Цей інститут існує в більшості монархічних і республіканських держав, за винятком президентських. Прерогатива розпуску палат (парламенту) належить главі держави, який здійснює цей акт після консультацій з прем'єр-міністром і головою палати. Основними правовими підставами для розпуску парламентів є: 1) неможливість сформування уряду; 2) повторне, або багаторазове висловлювання вотуму недовіри урядові протягом певного періоду часу (Росія, Угорщина); 3) несхвалення програми уряду (Литва); 4) неприйняття у встановлений термін запропонованого урядом бюджету (Естонія, Польща) та ін. В Австрії існує інститут не тільки розпуску парламенту, але і його саморозпуску.

Законодавство зарубіжних країн чи не найбільшу увагу приділяє питанням, пов'язаним із процедурою пленарних засідань палат. У літературі **пленарні засідання** визначають як *збори членів палат, скликані і проведені в установленому порядку, що дозволяє їм прийняти ухвали*. Засідання парламентів, як правило, відкриті і широко висвітлюються пресою, радіо, телебаченням. У кожному парламенті відведені спеціальні місця для публіки – гостеві балкони і ложі, куди може прийти будь-який громадянин за перепусткою. Для проведення закритих засідань необхідно прийняти особливу ухвалу палати, а в деяких державах – спікера палати.

Важливе значення при проведенні пленарних засідань надається питанню про присутність депутатів – питанню *кворуму*. **Кворумом** зветься *та кількість членів зібрання, яка робить його повноважним вести справи і приймати рішення*. Априорі вважається, що якщо ніяких спеціальних постанов не прийнято з цього приводу, то кворумом будь-якого зібрання є проста більшість усіх його членів (50 % плюс один депутат). Таке застереження робиться навіть на конституційному рівні в США, Іспанії, Італії. Але іноді кворум для засідань встановлюється значно менший: в Індії – 1/10 частина Народної палати; в Японії –

1/3, у Великобританії – 40 членів Палати громад (зі 651). Для прийняття найбільш важливих ухвал (конституційних, органічних і фінансових законів, ратифікації міждержавних договорів, при позбавленні депутатських мандатів тощо) вимагається застосування принципу кваліфікованої більшості.

Наступний етап – *визначення порядку денного*, покликаного розв'язати одну з основних проблем у роботі палат (парламенту) – нестачі часу. Сучасній конституційно-правовій практиці відомі декілька способів установа порядку денного: а) *урядом* (Гвінея, Єгипет, Камерун, Франція); б) *керівництвом парламенту* за погодженням із лідерами партійних фракцій (Скандинавські країни); в) *органом палати* (парламенту). Такий спосіб характерний для більшості держав світу.

З-поміж комплексу питань організації діяльності палат (парламентів) суттєве значення мають ті, що пов'язані з *парламентськими дебатами*. Труднощі в їх вирішенні пояснюються тим, що дебати привертають до себе найбільшу увагу публіки, тому вимагають від керівництва палат (парламенту) подвоєння зусиль щодо недопущення інцидентів і порушень встановленого регламенту. Водночас дебати служать важливим засобом формування змісту парламентського акту, який являє собою компромісне рішення, що примирює різні точки зору. В силу цього розв'язання проблеми правильної організації дебатів безпосередньо впливає на ефективність роботи парламенту, в цілому – на його імідж.

У залежності від форм регламентації дебатів парламенти можна поділити на дві категорії. До *першої* відносяться ті, де тривалість виступів депутатів не обмежується (Фінляндія, Швеція, Сенат США). *Другу групу* утворюють ті парламенти, де дебати обмежуються у “розумних межах”. Звичайно, це більшість парламентів світу. Оскільки найсуттєвішою проблемою є проблема економії часу, то в парламентській практиці зарубіжжя вдаються до двох основних методів. *Перший* – це обмеження кількості і тривалості виступів кожного члена парламенту. *Другий* – факультативний – встановлення регламенту обговорення окремих питань або контроль за ходом дебатів.

У нижній палаті парламенту Австрії – Національній Раді, наприклад, час виступів ораторів обмежується, але не менш, ніж 20 хвилинами. Час для внесення поправок і запе-

речень проти них не повинен перевищувати 5 хвилин. Депутати, члени федерального уряду, а також голова і віце-голова Лічильної палати можуть двічі виступати з питання, що обговорюється. Доповідачі мають право на прикінцеве слово.

Другий метод економії часу, пов'язаний зі зменшенням тривалості дебатів шляхом застосування спрощеної або скороченої процедури. Так, у Франції при організації дебатів на пленарних засіданнях палат суворо дотримуються неписаного правила “трьох третин”: одна третина часу у виступах призначена для уряду, друга – для урядової більшості, і остання - для опозиції. Виступи у дебатах обмежуються часом, який надається не окремому депутату, а його групі (якщо виступає лідер партії – на парламентському жаргоні його називають “тенором” – то група віддає йому весь свій час). Для забезпечення оперативного вирішення питань у Палаті громад Великобританії використовується певний набір процесуальних засобів: “закриття дебатів”, “кенгуру”, “гільйотина”. Закриття дебатів полягає в тому, що на будь-якій стадії обговорення депутат може внести пропозицію про припинення дебатів. Вона ставиться на голосування і вважається прийнятною, якщо її підтримують не менше 100 депутатів. Кенгуру зводиться до того, що спікер на стадії доповіді законопроекту визначає, які поправки з числа запропонованих до білля необхідно винести на обговорення, а які – ні. Гільйотина ж згортає дебати як за часом, так і за змістом білля (на це відводиться не більше трьох годин). Іноді усі ці засоби можуть комбінуватися. Спочатку вноситься пропозиція про гільйотину, а після - про кенгуру і закриття дебатів¹.

У конституційному праві зарубіжних країн важливе місце посідає інститут голосування. Саме шляхом голосування виявляється думка більшості з обговорюваного питання, а відповідно до демократичних принципів думка більшості має переважаче значення перед думкою меншості і стає обов'язковою для всіх. У конституціях і регламентах палат парламентів деяких держав (наприклад, ФРН) ця більшість визначається від кількості обраних членів палати; в інших (Росія) – від конституційного складу; в Естонії, Македонії, Словенії – від кількості

¹ Див.: Георгіна А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики.–Чернівці, 1998.– С.332-337.

присутніх на засіданні; а в Ірландії – кваліфікована більшість. З юридичної точки зору ці вимоги не мають під собою ніякого теоретичного обґрунтування, адже сила дії закону не залежить від того, небагато чи ж більше членів зібрання брали участь у його прийнятті. Скоріше це має політичний підтекст. Установлення таких “жорстких” умов для прийняття ухвал з певних питань треба розглядати як своєрідні “конституційні пастки”. Звернемо увагу і на те, що в конституціях, а здебільшого в законодавстві, так чи інакше наголос робиться на особистій та обов’язковій участі депутатів у голосуванні (ст. 79 іспанської, ст. 27 французької конституцій).

§6. ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС. ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

В юридичній літературі існують різні погляди щодо розуміння самого поняття законодавчий процес. У теорії права широке трактування поняття законодавчий процес асоціюється із загально

соціальним поняттям законотворчість (правотворчість). У такому розумінні законодавчий процес за своїм змістом складається з двох частин. *Перша* – охоплює організаційні питання законотворчості, не пов’язані з юридично значущими діями (підготовка проекту нормативного акта, його обговорення у відповідних державних, громадських органах, проведення соціально-правових експериментів, соціологічних опитувань тощо). До цієї роботи залучаються компетентні фахівці, дослідницькі центри, групи тиску і т. ін. Усі ці дії мають підготовчий характер і не породжують правових наслідків. *Друга* – це офіційне закріплення державної волі в нормах права. На цьому етапі проект нормативного акту перетворюється в правовий акт (закон), який має обов’язковий характер. Цей процес здійснюється законодавчим органом – парламентом і главою держави. Порядок діяльності по створен-

ню законів і визначається в теорії конституційного права терміном **законодавчий процес**¹.

З точки зору юридичної техніки, **законодавчий процес** – це сукупність юридично визначених у конституції або в інших законах послідовних дій парламенту, інших суб'єктів правотворчості по створенню законів.

Законодавчий процес досить ретельно регламентований і суворо формалізований у всіх державах світу. Це стосується як самої процедури, так і форми законодавчих актів. Процедура законодавчої діяльності в основному визначається відповідними положеннями основних законів (наприклад, у конституціях Іспанії, Італії та “Акті про Риксдаг” Швеції цьому питанню присвячені спеціальні розділи), регламентами палат (парламентів) та нормами інших нормативних актів. Ці три компоненти й утворюють парламентське процесуальне право.² **Основними стадіями законодавчого процесу є:** внесення законопроекту до парламенту (здійснення законодавчої ініціативи); обговорення законопроекту на пленарному засіданні палат (парламенту); розгляд законопроекту в парламентських комітетах (комісіях); прийняття законопроекту палатами (парламентом); підписання закону главою держави та його офіційне оприлюднення (санкціонування і промульгація). Це можна розглядати як схему, модель. У США, наприклад, виділяють до 15 основних стадій законодавчого процесу.

Початкова стадія законодавчого процесу – *внесення законопроекту до парламенту*. Зміст цієї стадії передбачає або внесення змін до вже існуючого закону, або містить нові пропозиції – лише перший проект майбутнього закону. За формою вона прямо пов'язана з правом законодавчої ініціативи. Теоретично ініціатива видання законів повинна належати виборному органу – парламенту. Це впливає із самої концепції демократії. Але ще Дж. Ст. Мілль зазначав, що “закони можуть бути добре розробленими тільки небагаточисельною

¹ Див.: Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С.212.

² Див.: Государственное право Германии. – Т.1. – м., 1994. – С. 182.

комісією” і що “вже внаслідок нестачі часу необхідної для розробки законів, парламент є не здатним до цього”¹.

У державно–правовій практиці зарубіжних країн знайшли своє втілення обидва ці аргументи. Порівняльне дослідження показує, що право внесення законопроектів зазвичай поділяють між собою парламент і уряд. У більшості країн урядові належить право вносити законопроекти: вважається, що він технічно ліпше, ніж окремі члени парламенту підготовлений, щоб скласти його з юридичної точки зору. Там же, де міністри є членами парламенту, то органу народного представництва належить виняткове право здійснювати законодавчу ініціативу. Тільки члени законодавчих зборів мають право вносити законопроекти і в країнах, де існує чіткий розподіл влад.

У Великобританії та інших державах сфери впливу англійського права відповідне право формально закріплене тільки за парламентаріями, і навіть члени уряду можуть вносити законопроекти лише як депутати. У президентських республіках, як випливає з принципу жорсткого поділу влад, суб'єктами права законодавчої ініціативи визнані тільки окремі парламентарії. Однак у США, наприклад, для цього використовуються спеціальні послання президента до голів палат, в яких містяться і повні тексти законопроектів. Вони реєструються і передаються до одного з постійних комітетів. І хоча ні конституція, ні правила процедури не вимагають обов'язкового розгляду цього законопроекту, проте, за прийнятим звичаєм, голова комітету пропонує розглянути його від власного імені. Подібна процедура існує і на Філіппінах.

Коло суб'єктів права законодавчої ініціативи у державах зі змішаною республіканською і парламентарними формами правління, в яких розподіл влад не такий суворий, не обмежується вищеназваними. Так, Конституція Франції відносить до носіїв права законодавчої ініціативи депутатів і прем'єр-міністра (ст. 39). У багатьох державах Центральної та Східної Європи і в тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, цим правом наділені президенти. Правом законодавчої ініціативи наділені й інші суб'єкти конституційно-правових відно-

¹ Див.: Милль Дж. Ст. Представительное правление.–СПб,1897.–С.50-51.

син, зокрема: кантони – у Швейцарії, представницькі органи автономії – у Португалії та Узбекистані; комітети (комісії) парламентів – у Австрії, Естонії, Латвії, Словаччині, Угорщині та Японії; парламентські фракції – в Естонії та Португалії; представницькі органи місцевого самоврядування – в Чехії.

Особливістю цієї стадії законодавчого процесу в таких державах, як Австралія, Білорусь, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Македонія, Румунія, Словаччина є т. зв. “народна законодавча ініціатива”.

Але чи не найширше коло суб’єктів права законодавчої ініціативи встановлено на Кубі. Ст. 86 Конституції наділяє таким правом депутатів парламенту, Державну раду (вищий постійно діючий орган влади), Раду міністрів, комісії Національної асамблеї народної влади, національний комітет Профцентру трудящих Куби, національне керівництво інших масових громадських організацій, Народний верховний трибунал (з питань правосуддя), Генеральну прокуратуру з питань її компетенції, а також не менш ніж 10 тис. виборців.

Незважаючи на різноманітність форм законодавчої ініціативи, фактом сьогодення залишається те, що домінуючу роль у реалізації цього важливого права належить урядові – т. зв. “урядовій ініціативі”. Так, у Франції у період між 1959 і 1965 рр., прийнято 476 законів, ініціатором яких виступав уряд, і тільки 48 законів, ініціатором яких був парламент; співвідношення складає один до десяти. У Великобританії 95 відсотків усіх законів приймаються за ініціативою уряду; у Бразилії за період з 1978 по 1982 рр. прийнято 172 закони із 173, внесених урядом і тільки 384 закони за пропозицією парламентаріїв із 1635 внесених депутатами; у ФРН більшість законодавчих ініціатив (60 зі 100) йдуть від Федерального уряду¹.

Процедура реалізації права законодавчої ініціативи, як правило, пов’язана з внутрішньою побудовою парламенту. При двопалатній системі, де палати рівноправні, законопроект може бути внесений у кожну з них (наприклад, у парламентах Великобританії та Японії). Це робиться з метою прискорення законодавчого процесу. Але у більшості держав, у яких конститу-

¹ Див.: Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. – Чернівці, 1998. – С. 388.

ційні строки палат є різні, законодавчий процес розпочинається в нижніх палатах (наприклад, у Нідерландах). Сама процедура подання законопроектів також досконало розроблена.

Приміром, у парламенті Великобританії внесення публічних і фінансових біллів здійснюється трьома способами: а) внесення білля за попереднім дозволом палати; б) внесення білля після попереднього сповіщення; в) внесення білля шляхом передавання його з Палати лордів до Палати громад. У Конгресі США ця процедура доволі проста: в Палаті представників білля опускається в спеціальну скриню, а в Сенаті акт внесення супроводжується короткою промовою автора білля. В Австрії та Норвегії внесення законопроектів до нижньої палати можливе тільки за посередництвом уряду, який має право вносити поправки до нього.

Перша стадія не тільки найважливіша, але й вирішальна у більшості випадків. Від ініціаторів того чи іншого законопроекту в значній мірі залежать сам факт започаткування закону і його зміст.

Відмінності у парламентських процедурах обговорення і прийняття законів досить істотні, особливо це стосується послідовності стадій обговорення законопроектів. У будь-якому разі загальною рисою законодавчого процесу наявність декількох стадій (“читань”, “обговорень”, “голосувань” – це рівнозначні терміни), які проходить кожний законопроект при його розгляді у парламенті.

Наступною після внесення законопроекту стадією в англійських і багатьох інших країнах є т. зв. перше читання, пов’язане з прийняттям законопроекту до розгляду. Зареєстрований у палаті (парламенті) законопроект шляхом голосування може бути введений до порядку денного. Черговість же нерідко залежить від міркувань голови палати, його конструктивної співпраці з лідерами партійних фракцій, урядом.

Члени парламенту після заслуховування доповіді ініціатора законопроекту визначають його необхідність з точки зору ліквідації прогалин в існуючому законодавстві, а також оцінюють концепцію проекту закону в плані майбутнього розв’язання поставленої проблеми. Якщо депутати отримують позитивні відповіді на ці питання, законопроект приймається у першому читанні і підлягає подальшій розробці.

У США, наприклад, у першому читанні вирішується питання про направлення законопроекту до комітету, у Великобританії голова палати (спікер) після оголошення найменування білля сам передає його до профільного комітету, у ФРН ж, навпаки: проводяться загальні дебати, в ході яких обговорюються основні положення законопроектів. У кінці першого читання законопроект передається в один із комітетів Бундестага.

Указаною відмінністю зумовлюються і зміст наступних стадій законодавчого процесу, але незмінним залишається правило, при якому розгляд законопроекту має два моменти: обговорення основних, принципових положень і постатейне обговорення.

Чергова стадія визначається як *друге читання*. Вона також має свої особливості. У разі, якщо розгляд законопроекту на пленарному засіданні палати передуює його направленню до комітету, друге читання практично є першим публічним обговоренням законопроекту після його внесення до палати. Під час другого читання обговорюються основні, принципові положення законопроекту. В країнах, які сприйняли “англійську систему трьох читань”, друге читання закінчується або схваленням законопроекту і направленням його до комітету, або відхиленням.

Натомість, якщо ж друге читання проводиться після розгляду законопроекту в комітеті (т. зв. “французька система комісій (комітетів)”), то загальна дискусія і постатейне обговорення можуть відбуватися одночасно. Наприклад, Регламент Національної Асамблеї Франції передбачає, що за винятком указаних у ньому випадків, законопроект не може бути переданий у палату на обговорення у разі, якщо він не став попередньо предметом доповіді компетентної комісії (ст. 90). Першим читанням тут є обговорення законопроекту після його розгляду в комісії. Дебати розпочинаються із заслуховування думки уряду, подання доповіді комісії. У ході першого читання палата проводить дискусію із законопроекту, а також його постатейне обговорення і голосування. Потім він передається до другої палати, і тільки після повернення з неї проводиться друге читання. У США, де прийнята ця ж система, депутати наділені правом внесення поправок до законопроек-

ту на цій стадії. У випадку їх схвалення більшістю голосів вони вносяться до тексту проекту.

Цікаво зазначити, що в деяких країнах передбачена можливість меншості висловити свою особливу думку про законопроект: у Мексиці та Шрі-Ланці вона може подати свою окрему доповідь, а в Бразилії та Індії – пропозиції до загальної доповіді.

Відмінність у методах розгляду проекту на стадії другого читання має принципово важливе значення. В разі передавання законопроекту в комітет (комісію) після його обговорення в палаті з прийнятою нею ухвалою (англійська система), таке рішення зобов'язує комітет (комісію): він (вона) практично діє за інструкцією палати. Якщо ж законопроект і законопропонування надходять до комітету (комісії) ще до його детального розгляду в палаті, то саме комітет (комісія) у багатьох випадках визначає не тільки їх зміст, але й практично вирішує їхню долю.

Робота над законопроектом у постійному комітеті (комісії) визначається як *комітетська стадія*. На цій стадії відбувається детальне, постатейне обговорення законопроекту. Відомий фахівець з цієї проблематики М. Амеллер вказує на особливу важливу роль комітетів (комісій) на цій стадії. На його думку, в комітетах (комісіях) при проведенні дебатів менш за все дотримуються формальних процедур, у більш повній мірі використовують джерела інформації і проводяться більш ретельні розслідування. Це, по-перше. По-друге, свобода обговорень дає можливість будь-якому члену комітету (комісії) висловлювати свою точку зору, запропонувати відповідні поправки до законопроекту.¹ Мабуть, не випадково у ряді країн обговорення законопроектів у комітетах вважається основою усього законодавчого процесу. Найбільш типовою в цьому відношенні є роль комітетів у конгресі США. Тут комітети вивчають законопроекти і вислуховують думки урядових установ, різних організацій, свідчення експертів, вирішують питання про те, чи буде зроблена доповідь палаті з даного законопроекту. Враховуючи те, що на час кожної сесії Конгресу надходять у середньому 12 – тис біллів і резолю-

¹ Див.: Амеллер М. Парламенти. – М., 1967. – С.276, 280.

цій, і що 90 відсотків яких назавжди залишаються в архівах відповідних комітетів, можна стверджувати, що такі повноваження комітетів перетворюють їх у самостійні законодавчі колегії, рішення яких тільки санкціонуються палатами. Значними повноваженнями володіють постійні спеціалізовані комісії італійського парламенту, яким палати, згідно зі ст. 72 Конституції, можуть передавати навіть право остаточного затвердження законопроектів.

У державах, де загальні дебати щодо законопроекту передують розгляду в комітетах (комісія), після повернення його в палату він детально розглядається. Ця стадія має свою назву – *стадія доповіді*. Як правило, в Австрії, Індії, Ізраїлі, Ірландії, Канаді, Новій Зеландії та деяких інших країнах, які взяли за зразок англійську систему, голови комітетів (комісій) є одночасно і доповідачами. В Туреччині самі комісії призначають основного доповідача, який робить повідомлення з усіх питань, що вивчаються. І, навпаки, в Норвегії та ФРН призначаються декілька доповідачів з одного і того ж питання.

Наступною стадією є *третє читання*, в процесі якого законопроект ще раз обговорюється і приймається без принципових змін. На цій стадії можуть пропонуватись поправки, які на зачіпають суті законопроекту, а тільки редакційного характеру. В США, наприклад, на цій стадії внесення поправок до тексту взагалі не припускається, однак палата до голосування може повернути законопроект у комітет, члени якого можуть тільки запропонувати окремі поправки.

Важливість цієї стадії теоретично впливає з того, що прийняття будь-яких ухвал палатою (парламентом) відбуваються шляхом голосування, тобто виявлення думки більшості з питання, яке обговорюється; згідно з принципами демократії думка більшості має переважну силу перед думкою меншості і стає обов'язковою для всіх громадян і органів державної влади.

З точки зору юридичної техніки, процедура цього етапу дуже проста. Після обговорення статей законопроекту і поправок до них, а також їх проголосування палата переходить до голосування всього законопроекту в цілому. Останнє голосування в однопалатних парламентах і сприймається як етап прийняття закону.

Конституції, відповідні закони і регламенти палат (парламентів) різних країн у своїх приписах встановили процедурні правила щодо проведення *голосування по законопроекту*. Перш за все вони стосуються питання кворуму і способів голосування: в Ізраїлі, наприклад, ця більшість вираховується від кількості присутніх, тобто без кворуму; в Чехії – не менше 3/5 складу кожної палати; в Румунії – більшість із числа присутніх (при кворумі більше половини). Особливий порядок встановлюється для прийняття конституційних, органічних, фінансових, деяких законів із найбільш важливих питань. Для схвалення названих категорій законопроектів вимагається т. зв. кваліфікована більшість в 2/3, 3/4, 3/4 від складу палати (парламенту).

У двопалатних парламентах законодавчий процес завжди має ще одну *додаткову стадію* – досягнення згоди між двома палатами стосовно законопроекту. Оскільки законопроект стає законом тільки у разі досягнення ідентичного тексту в обох палатах, то законодавство є щоденною справою кожної з палат, тільки досягнення згоди між ними означає закінчення законодавчого процесу. Законодавство і, в першу чергу, регламенти палат передбачають відповідний правовий механізм, який сприяє такому порозумінню. Ця проблема майже не виникає у країнах, де нижня палата наділена більш широкими повноваженнями порівняно з верхньою (наприклад, в Австрії тільки Національна Рада володіє законодавчими повноваженнями). Досить спрощена процедура прийняття узгодженого рішення в парламентах, побудованих на принципі рівності палат (Ісландія, Норвегія). Нарешті, в Індії застосовується процедурна форма спільного засідання обох палат, де остаточна ухвала приймається більшістю голосів парламентаріїв, які беруть участь у голосуванні.

Одним з методів подолання розбіжностей між рівноправними палатами в ході законодавчого процесу є метод *т. зв. човника*. При такому способі кожна з палат послідовно обговорює законопроект у такому вигляді, в якому він надійшов з іншої палати, і з уточненнями повертає його назад. Законопроект передається з палати в палату доти, доки вони не досягнуть узгодженого рішення. Ця процедура нагадує “обмін посыланнями”. Якщо не досягнуто порозуміння між палатами,

законопроект вважається відхиленим. Цей метод використовується в палатах Бельгії, Італії та деяких інших країнах.

Другий метод урегулювання розбіжностей між палатами – *утворення об'єднання комісій (комітетів) на паритетних засадах*. При цьому вони можуть мати назви посередницьких, узгоджувальних, дорадчих. У Франції, наприклад, після двох читань у кожній палаті (або одного – в термінових випадках). Прем'єр-міністр може запропонувати палатам створити змішану паритетну комісію, яка передбачена ст. 45 Конституції. Комісія складається із 7 депутатів і 7 senatorів. На неї покладається завдання розробки тексту, що влаштовує і Національну Асамблею, і Сенат, і уряд. Якщо спроба досягнення компромісу не вдалась і змішана паритетна комісія не домоглась згоди обох палат або якщо досягнутий компроміс не влаштовує уряд, то останній може просити Національну Асамблею прийняти остаточне рішення. У Російській Федерації, ФРН, Японії в разі виникнення розбіжностей щодо змісту тексту законопроекту, питання передається на вирішення узгоджувальної комісії. Якщо ж остання не може прийняти рішення по законопроекту або це рішення не задовольняє нижню палату, остаточно питання вирішується кваліфікованою у 2/3 більшістю голосів цієї палати. За таких умов і в Югославії, як правило, приймають текст законопроекту, схвалений нижньою палатою. Дещо інакше розглядаються спірні моменти в текстах законопроектів у парламенті Румунії. Спочатку вони розглядаються узгоджувальною комісією, а у випадках їх невдачі – на спільному засіданні палат, де і приймається більшістю членів кожної палати відповідне рішення. Але оскільки чисельність складу нижньої палати переважає кількісний склад сенату, останнє слово залишається за Палатою депутатів.

Санкціонування і промульгація законопроектів, схвалених парламентами, - прикінцева стадія законодавчого процесу, має ряд особливостей у різних країнах.

Основні закони Іспанії, Швеції, Японії, зокрема, передбачають, що прийняття закону стає остаточним актом його утвердження і набуття чинності, а підпис глави держави має лише формальне значення. У Великобританії та інших країнах, які сприйняли вестмінстерську модель організації державної влади, підписання (санкціонування) закону також не викликає особли-

вих проблем, оскільки тут глава держави увіходить до складу парламенту нарівні з палатами (палатою) парламенту. Тому ця процедура здійснюється всередині парламенту.

В інших же країнах дана стадія у вирішальній своїй частині має місце поза парламентом, хоча вищий представницький орган часом і тут повинен взаємно діяти з главою держави. У більшості країн діє конституційна вимога, згідно з якою прийнятий парламентом закон повинен бути направлений на санкціонування глави держави. Глава держави має право і зобов'язаний перевірити закон на його відповідальність конституції. У більшості держав він має право на відкладальне вето, і тільки в окремих випадках – на вибіркове вето. З точки зору юридичної техніки, акт накладання вето полягає в тому, що глава держави складає послання, в якому викладаються його заперечення проти законопроекту. Опротестований законопроект разом із посланням направляється главою держави парламенту, який може: а) прийняти заперечення глави держави, внести відповідні зміни в законопроект і знову відправити його для отримання санкції (т. зв. “капітуляція”); б) відхилити заперечення глави держави, для чого необхідне повторне схвалення законопроекту кваліфікованою більшістю голосів.

Відповідно до розд. 7 ст. 1 Конституції США президент може застосувати право вето на будь-якій білль (законопроект) Конгресу протягом 10 днів з моменту його отримання (не враховуючи неділі). Утримання від застосування вето рівнозначне схваленню законопроекту. У випадку ж як президент повертає законопроект зі своїм застереженням до тієї палати, звідки він вийшов, остання переглядає білль. У разі схвалення двома третинами голосів обома палатами у режимі поіменного голосування білль стає законом, оскільки підпису президента Конституція не вимагає. Однак, якщо протягом 10-денного терміну закінчиться сесія Конгресу, то всі не підписані главою держави законопроекти вважаються відхиленими. Наприклад, президент США Ф. Рузвельт застосував вето 635 разів.

Вибіркове вето має місце тоді і там, де конституції надають главі держави право опротестовувати лише окремі статті, схвалюючи при цьому законопроект у цілому. У державно-правовій практиці зарубіжних країн зустрічається рідко. Наприклад, ст. 10 Конституції Франції гласить: “Прези-

дент республіки оприлюднює закони протягом 15 днів, які настають після передавання урядові остаточного прийняття закону. Він може до закінчення цього строку вимагати від парламенту нового обговорення закону або деяких його статей. В цьому новому обговоренні не може бути відмовлено”.

Офіційне оприлюднення закону, тобто доведення його до загального відома, іноді позначається терміном **промульгація**. Офіційне опублікування закону звичайно здійснюється главою держави, в установлені строки (наприклад, в Італії протягом місяця від дня його підписання, у Франції – протягом 15 днів з моменту його передачі урядові). Тексти законів у будь-якій державі публікуються у спеціальних офіційних виданнях. З процедурою опублікування законів пов’язане набуття ними чинності (як правило, через певний час), хоча нерідко закони починають діяти відразу ж після підписання. Призначення процедури промульгації полягає в тому, щоб зробити можливим примусове здійснення закону парламентом в результаті офіційного повідомлення про нього. Що ж до встановлених строків офіційного набуття чинності законів, то вони мають не формальний, а практичний характер: це необхідно для того, щоб і правозастосовці, і правокористувачі змогли вивчити новий закон і пристосувати свою діяльність і свою поведінку до його вимог.

У більшості держав світу парламент затверджує зміст основного фінансового закону – бюджету в формі спеціального закону. А тому законопроект, який передбачає відповідні бюджетні прибутки і видатки, проходить у парламенті через ті самі стадії, що і будь-які інші. Водночас у цілому ряді держав бюджет не розглядається як законопроект, хоча він і проходить через парламент. У Великобританії та більшості інших англомовних держав бюджет є своєрідною фінансовою програмою, з якою у вищому представницькому органі (нижній палаті) виступає міністр фінансів. Зміст цієї програми складається в основному з пропозицій щодо оподаткування. В ній також висвітлюються загальний стан національної економіки. Урядові пропозиції щодо податків оформлюються у спеціальному законопроекті про фінанси. Одночасно приймається закон про асигнування, в якому встановлюються витрати кожного з міністерств і відомств. Розглядові в парламенті законопроектів про фінанси

та асигнування передуює схвалення Палатою громад резолюцій, що санкціонують прибутки і видатки¹.

У США президент звертається з посланням про бюджет до конгресу, воно обговорюється в палатах, і за результатами цього обговорення конгрес схвалює спеціальну резолюцію. Остання є підставою для прийняття фінансових біллів. На подібних засадах здійснюється бюджетна процедура в парламенті Японії. Не сприймається як закон бюджетний акт в Ісландії, Норвегії, Фінляндії, Швейцарії. Але бюджету в названих країнах надається форма спеціального урядового акта, що потребує обов'язкового затвердження в парламенті. Отже, бюджет у будь-якій державі завжди розглядається і затверджується у парламенті, а готує і представляє його в усіх випадках уряд.

У спеціальній літературі говориться, що процедура розгляду бюджету у парламенті відрізняється від звичайної процедури розгляду законопроектів у двох відношеннях. По-перше, це стосується ролі, яка належить комітетам (комісіям), по-друге, характером дебатів у самій палаті².

У більшості країн перед тим як законопроект про бюджет подається до розгляду в палаті, його передають до профільного комітету (комісії), наділеного повноваженнями вирішувати усі фінансові питання. Та оскільки бюджет охоплює усі сфери державного життя, вважається бажаним отримання консультації інших комітетів, зацікавлених у виділенні та розподілі коштів. У Норвегії та Франції, наприклад, спеціальні комісії мають право доводити до відома палати свою точку зору у формі окремих доповідей. В Ізраїлі та ФРН, навпаки, думки і міркування комітетів доводяться до відома фінансового комітету, який враховує їх у своїй доповіді палаті. Програма розгляду бюджету розробляється фінансовим комітетом відповідно до спеціальних правил.

Як процедура підготовки до розгляду, так і сам хід обговорення законопроекту про бюджет мають свої особливості практично в кожній країні. У ФРН, наприклад, бюджетний комітет бундестагу обговорює складений урядом річний бю-

¹ Див.: Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник. – К., 1997. – с. 176 – 177.

² Див.: Амеллер М. Парламенты. – м., 1987. – С. 412.

джет і проект відповідного закону про бюджет. Для цього на весь період легіслатури призначаються доповідачі, кожний з яких має справу з одним міністерством та його планами. У якості підкомітету створюється контрольний комітет, який працює спільно з Федеральною лічильною палатою. До бюджетного комітету передаються не тільки власне бюджетні, але й інші фінансові законопроекти¹.

У Російській Федерації складання проекту федерального бюджету розпочинається не пізніше, ніж за 10 місяців до початку чергового фінансового року і здійснюється відповідно до завдань, визначених у Бюджетному посланні Президента РФ, яке поправляється Федеральним Зборам не пізніше березня року, що передує черговому фінансовому року. Уряд зобов'язаний внести на розгляд Державної Думи проект федерального бюджету не пізніше 15 серпня поточного року. Для розгляду і прийняття федерального бюджету встановлюються чотири читання. Терміни підготовки законопроекту такі: до першого читання – протягом 30 днів з дня його внесення до Держдуми Урядом; до другого – 15 днів з дня прийняття у першому читанні; до третього – 25 днів з дня прийняття законопроекту у другому читанні; і до четвертого – 15 днів. У першому читанні Державна Дума розглядає концепцію проекту бюджету. У другому читанні Держдума розглядає і затверджує витрати федерального бюджету. На стадіях першого і другого читань можуть бути утворені узгоджувальні комісії з числа парламентаріїв та урядовців. У третьому читанні нижня палата розглядає і затверджує витрати федерального бюджету по всіх рівнях класифікації витрат. У четвертому читанні проект федерального бюджету голосується у цілому, внесення до нього поправок не допускається. Для підготовки і розгляду палати цього законопроекту утворені відповідні комітети в обох палатах².

Кожний член парламенту має можливість виступити з критикою у ході загального обговорення проекту, сформулювати свою позицію і висловити відповідні претензії. У деяких державах надано право вирішити питання про збільшення або

¹ Див.: Государственное право Германии. –Т.1.– М.:1994.– С.197.

² Див.: Российская юридическая энциклопедия. – М., 1999. – с. 314-315.

скорочення витрат чи про відмову в асигнуваннях, про які просить уряд (наприклад, США). Водночас парламент у більшості випадків не вправі змінити запропоновані урядом статті асигнувань або збільшити суму державних витрат. Для цього конституції деяких країн (наприклад, ФРН) установлюють, що парламент повинен отримати згоду уряду на це (абз. 1 ст 113). Аналогічна процедура передбачена і Конституцією Вірменії (ст. 75). Нарешті, в Індії депутат може внести фінансовий законопроект тільки за наявності висновку Кабінету міністрів. Отже, конституційне законодавство намагається обмежити надмірні зазіхання депутатів, які вимагають надмірні збільшення державних витрат або їх скорочення. І це правильно, адже питання, пов'язані з бюджетом, – проблеми загальної політики у державі. Тут стикаються інтереси парламентської більшості та опозиції. Тому бюджет насамперед пов'язаний з питанням про довіру урядові.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ІНСТИТУТ УРЯДУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Поняття **уряд** може мати троїсте значення. У найширшому розумінні, цей термін означає сукупність політичних органів держави, включаючи парламент. У менш широкому значенні – сукупність органів, які утворюють виконавчу владу, тобто главу держави і раду міністрів. Нарешті, у вузькому розумінні, **під урядом** розуміється *тільки та частина виконавчої влади, яка утворена з колегії міністрів (рада міністрів), за винятком глави держави*¹.

До цього часу, для позначення поняття уряд у вузькому розумінні цього слова іноді використовується і слово міністерство, яке використовується і в даний час для позначення певного центрального спеціалізованого органу (наприклад, міністерство внутрішніх справ), а також і рада міністрів.

Як відомо, ще Дж. Локк і Ш.Л.Монтеск'є, які обґрунтували концепцію розподілу влад, вважали, що обмежений монарх, будучи главою держави, одночасно буде здійснювати виконавчу владу через підлеглих йому міністрів. Саме згідно з цими уявленнями створювались багато ранніх конституцій у монархічних державах. Так, Конституція Норвегії 1814 року, яка чинна до цього часу, містить положення: "Виконавча влада належить Королю". Конституція Данії 1953 року також зберегла подібне формулювання. У п. 3 частини I зафіксовано, що "Виконавча влада здійснюється Королем", а в п. 12 частини III сказано: "Король володіє в межах, установлених нинішньою Конституцією, верховною владою з усіх питань Королівства і здійснює таку верховну владу через міністрів".

¹ Див.: Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. – Paris, 1975. Vol. 1. – P. 134-135; Drăganu G. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. V. II. – București, 2000. – P. 308.

У ряді держав проводиться відмінність між урядом, який засідає під головуванням глави держави, і урядом, який засідає під головуванням прем'єр-міністра. (У Франції, наприклад, Конституція 1958 р. у ст. 9 визначає: "Президент Республіки головує у Раді міністрів". Водночас абзац 1 ст. 21 говорить: "Прем'єр-міністр керує діяльністю Уряду", а в абз. 4 тієї ж статті встановлено: "У виняткових випадках він може за спеціальним дорученням заміщати Президента у якості головуючого на засіданні Ради міністрів із певним порядком денним"). Аналогічно у Скандинавських державах (Данія, Ісландія, Норвегія) розрізняють Державну раду, в якій головує глава держави, і Раду міністрів, яка засідає під головуванням прем'єр-міністра.

Найбільш формалізована відмінність між вузьким і широким складом уряду проведена у Великобританії та деяких інших державах – членах Британської Співдружності (наприклад, Індія). Так, британський уряд нараховує звичайно близько 100 членів, які, однак, ніколи не збираються у повному складі. Як єдиний цілісний британський уряд постає тільки у випадку колективної відставки. Усі найважливіші питання тут обговорюються й ухвалюються кабінетом, який об'єднує прем'єр-міністра і найбільш впливових міністрів (зазвичай 20 або більше осіб). Іноді у межах кабінету виділяється ще вужчий "внутрішній" кабінет (три-шість осіб), до складу якого прем'єр-міністр і деякі найважливіші міністри, які користуються його необхідною довірою¹.

У США використовуються терміни "*виконавча влада*" (розд. 1 ст. II фіксує положення: "Виконавча влада здійснюється Президентом Сполучених Штатів Америки") і "Уряд Сполучених Штатів" (XII і XXIII поправки до Конституції США). В Італії та Португалії на конституційному рівні уряд визнається вищим органом державної адміністрації.

Незважаючи на використання у конституційному праві різних держав світу неоднакових понять, термін уряд є нібито узагальнюючим. Проте, як зазначає професор Сорбонського

¹ Див.: Черкасов А.И. Исполнительная власть в зарубежных странах: сравнительный анализ // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. Сборник статей и обзоров. – М., 1995. – С. 40-41.

університету Ф.Ардан, до цього часу в юридичній науці не дано точної відповіді на елементарне запитання: що таке уряд?¹.

У даному контексті важливе звернення до аналізу існуючих у науці поглядів, а також конституційних формулювань, що дозволить запропонувати більш-менш сприйнятне визначення даного терміну.

В енциклопедичних виданнях і конституційно-правовій літературі різних країн під терміном "уряд" розуміють, зокрема: "центральний орган держави"²; "вищий колегіальний виконавчий орган держави"³; як "орган, який володіє виконавчою владою у державі"⁴. Проф. В.М.Шаповал таким чином визначає цей термін: "Уряд ... один з вищих органів держави, компетенція якого лише умовно може бути зведена до виконання законів, здійснення завдань у сфері управління"⁵.

Вразливість деяких із цих дефініцій очевидна. Уряд не можна визначити як центральний орган держави, оскільки у країнах із парламентарною формою правління таким є парламент. Не є уряд і вищим колегіальним виконавчим органом держави, особливо у президентських республіках і в абсолютних монархіях, де глава держави нерідко приймає рішення одноособово. Не можна кваліфікувати уряд як орган, який володіє виконавчою владою у державі, в силу того, що у багатьох державах виконавча влада поділяється між главою держави і урядом.

Звернемось тепер до конституційних визначень терміну "уряд". Конституція Португалії у ст. 185 дає чи не найбільш чітке визначення цього поняття: "Уряд – це орган, який керує політикою країни, і вищий орган державної адміністрації". Ст. 108 Конституції Словаччини фіксує таке положення: "Уряд Словацької Республіки є вищим органом виконавчої влади". Загальноприйняте позначення уряду в конституцій-

¹ Ардан Филипп. Франция: государственная система. – М., 1994. – С. 73.

² Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С. 436.

³ Большой юридический словарь. – М., 1997. – С. 514.

⁴ Le petit Larousse illustré. Dictionnaire encyclopedique. – P., 1996. – P. 489.

⁵ Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник. – К., 1997. – С. 180.

ному праві більшості держав зводиться до того, що він є органом виконавчої влади.

Цікаво, що ще В. Даль тлумачив поняття "уряд" ("правительство") як "правління або управління, начальствування", знаходячи коріння цього слова в іншому – "правильний", "згідно з правилами"¹.

Підсумовуючи аналіз визначень терміну уряд у науковій літературі та законодавстві (насамперед, у конституціях) можна запропонувати таку дефініцію: **уряд** – це орган, який володіє виконавчою владою у державі і здійснює загальне управління державними справами згідно із законодавством (згідно із правилами). Така дефініція, на наш погляд, підкреслює одну дуже важливу рису – уряд має діяти не на власний розсуд, а в існуючому в даній державі правовому полі.

Вивчення в конституційному праві організації політичної влади у державі не може бути детальним стосовно виконавчої влади, оскільки остання є об'єктом аналізу адміністративної науки. Для конституційного права найважливіше значення має встановлення структури органів виконавчої влади у державі та конституційних відносин з іншими гілками влади.

У конституціях зарубіжних країн, як правило, встановлюються тільки засади правового становища уряду (хоча для новітніх конституцій характерне намагання до більш розгорнутого регулювання даного інституту). Більш докладно статус останнього визначається спеціальними законами про уряд (наприклад, у Норвегії – закон про кабінет 1909 р., ФРН – закон про федеральних міністрів у редакції від 27 липня 1971 р., в Італії – закон від 23 серпня 1988 р. № 400, в Росії – федеральним конституційним законом "Про уряд Російської Федерації" від 17 грудня 1997 р.), а також різними конвенційними нормами – у Великобританії тощо. Багато норм загального характеру, що містяться в конституції і різних законах будь-якої держави, конкретизуються в регламенті уряду. Особливістю президентських і напівпрезидентських республік є те, що у правовому регулюванні діяльності уряду значну роль відіграють акти глави держави (наприклад, король Сау-

¹ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. – Т. III. – М., 1982. – С. 379.

дівської Аравії в 1993 р. видав указ, який регулює діяльність уряду і визначає повноваження міністрів).

Отже, конституційно-правовий статус уряду складається із сукупності норм, які регулюють порядок формування і повноваження уряду, його структуру, звітність, взаємовідносини його членів як між собою, так і з іншими державними органами.

§ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ УРЯДУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

Короткість конституційно-правового нормування не завжди дає уявлення про соціальне призначення та особливу роль уряду в системі державних органів, про взаємодію між ними, а також про залежність, яка впливає зі необхідності такої взаємодії. Тому в теорії та і в законодавстві (у першу чергу, в конституційному) прийнято визначати правове становище уряду в залежності від форми правління тієї чи іншої держави.

В президентських республіках, а також у державах, які поєднують риси абсолютної та дуалістичної монархії, уряд в основному розглядається як сукупність радників при главі держави, повноваження яких є похідними від повноважень останнього. Уряд тут, отже, зазвичай не складає єдиного колегіального органу. Досить показовою у такому ракурсі є термінологія, що застосовується мексиканським конституційним правом, де використовується не поняття уряд, а лише термін "нарада державних секретарів"¹. У конституціях указаних держав, як правило, закріплюється статус президента (або монарха) в якості і глави держави, і голови уряду. Він тут відіграє вирішальну роль у визначенні програми урядової діяльності, у прийнятті важливих рішень (наприклад, за Конституцією Бразилії 1988 р. президент призначає і звільняє федеральних міністрів, здійснює вище керівництво державною адміністрацією, керує зовнішніми зносинами держави тощо.

¹ Див.: Органический закон о Федеральной публичной администрации от 22 декабря 1975 г. // Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты. – М., 1986. – С. 218-265.

Натомість до функцій міністрів входять тільки управління відповідними федеральними департаментами під керівництвом президента, а також виконання законів, декретів і постанов). Отже, кожен із міністрів вважається лише індивідуально уповноваженим здійснювати політику глави держави у дорученій йому сфері. А в тих президентських республіках, де запроваджена особлива посада прем'єр-міністра (Єгипет), роль уряду значна, він діє як колегіальний орган, але під керівництвом президента, а прем'єр-міністр – це в основному "адміністративний прем'єр", який діє за вказівкою президента, водночас він має і деякі власні конституційні повноваження.

Президентська модель уряду (або як кабінет глави держави) передбачає створення системи, при якій обидві "гілки влади" – законодавча й виконавча – діють незалежно, але мають можливість зрівноважувати одна одну. "Система стримувань і противаг" виходить із передбачення про рівність парламенту та уряду в системі вищих органів держави. Насправді ж реальна державно-правова практика відрізняється від законодавчих приписів. І хоча відносна самостійність парламенту у президентських республіках більш значна, ніж у парламентських країнах, уряди тим часом посідають центральне становище і відіграють вирішальну роль як в управлінні, так і в процесі законотворчості.

У державах з парламентарними формами правління уряди займають стосовно парламенту ще більш сильні позиції, ніж у президентських республіках. І хоча тут уряд несе політичну відповідальність перед парламентом, формується парламентським шляхом і зобов'язаний піти у відставку у випадку висловлювання йому вотуму недовіри, усе ж не слід забувати, що уряд складається з лідерів правлячої партії, а це означає, що парламентська більшість у своїй поведінці пов'язана партійною дисципліною. Остання фактично контролює і спрямовує діяльність парламенту (наприклад, у даний час – лейбористський уряд Великобританії). У ФРН також федеральний уряд, незважаючи на те, що знаходиться в залежності від довіри Бундестагу, усе ж, виходячи з покладених на нього функцій, є самостійним вищим федеральним органом, який не може бути пов'язаний директивами іншого органу, зокрема парламенту. Так, він сам визначає свій регламент, який, звичайно, потребує

схвалення федерального президента (ст. 65 Основного закону ФРН). Цікаво і те, що Основний закон у ст. 63 покладає відповідальність за утворення уряду насамперед на Бундестаг і Федерального канцлера, а не на Федерального президента, і, отже, гарантується більш надійна взаємодія парламенту й уряду. А ст. 67 виключає відставку федерального уряду за допомогою такої парламентської більшості, яка ще не готова стати урядовою більшістю. Усе це гарантує стабільність уряду, посилює його самостійність.

Що ж стосується ряду держав із т.зв. змішаною республіканською формою правління, зокрема Росії та Франції, то тут роль і місце уряду, опинилися на стику між Президентом і Парламентом. Тільки у виняткових випадках уряд розглядається як основна ланка у механізмі виконавчої влади. Дуже часто він знаходиться у підпорядкованому становищі щодо Президента. Зупинимось докладніше на прикладі Франції.

Конституція 1958 р. відводить урядові значну роль і наділяє відповідним чином широкими повноваженнями. Намагаючись зберегти рівновагу, ст. 5 визначає функції Президента, а ст. 20 встановлює: "Уряд визначає і проводить політику Нації". Водночас ст. 20 підтверджує розподіл повноважень всередині самої виконавчої влади. Президенту віддається захист основних інтересів країни; урядові – вирішення поточних проблем і розробка середньострокових проєктів, а також "визначення" напрямків у політиці на тривалий термін. Насправді, як підкреслює Ф.Ардан, мова йде про двовладдя, тобто систему, коли на чолі стоять дві рівноправні, але спеціалізовані влади, засновані Конституцією. Тоді, коли одна влада є постійно діючою, повсюдною, розв'язує назрілі соціальні та політичні проблеми суспільства, інша влада спостерігає, нагадує про дотримання правил, а іноді і бере важелі управління у свої руки¹. Отже, взаємовідносини між президентом, урядом і його головою можна визначити як дуалізм виконавчої влади.

Щодо відносин уряду з главою держави, то їх можна розглядати тільки стосовно до країн із парламентарною формою правління, оскільки у президентських республіках, як було показано вище, президент особисто очолює уряд. Перш за все

¹ Див.: Ардан Ф. Франція: государственная система. – М., 1994. – С. 85.

вказемо на те, що у парламентських країнах глава держави здійснює свою конституційну компетенцію тільки через уряд або з його санкції. Красномовним у цьому відношенні є положення, що міститься у ст. 35 Конституції Греції, де сказано: "жоден акт Президента Республіки не має сили і не виконується без контрасигнування відповідного міністра, який одним своїм підписом бере відповідальність на себе...". І далі, у п. 1 ст. 36 стверджується, що тільки за погодженням із урядом він може представляти державу на міжнародній арені, оголосити війну, укладати мирні договори, договори про союз, про економічне співробітництво та участь у міжнародних організаціях тощо.

Аналогічно регламентує ці взаємовідносини між главою держави й урядом Основний закон ФРН. Перша фраза ст. 58 Основного закону проголошує: "Для дійсності принципів і розпоряджень Федерального президента необхідне їх контрасигнування Федеральним канцлером або компетентним федеральним міністром".

Отже, зміст контрасигнувань має два аспекти. Це політична залежність Президента від Уряду, з одного боку, і нейтралізація будь-яких спроб глави держави здійснити будь-які дискреційні дії – з іншого.

Якщо ж врахувати і те, що участь глави держави у формуванні уряду має чисто номінальний характер і що він ще у меншій мірі може здійснити вплив на практичну діяльність уряду, то можна зробити висновок лише про часткове залучення першого до системи управління державними справами.

У країнах зі змішаною республіканською формою правління (наприклад, Росії, Франції) взаємовідносини глави держави (президента) й уряду, як правило, будуються на принципі діархії, тобто рівності статусу двох вищих посадових осіб.

Досить важливе значення для характеристики правового становища уряду мають його відносини з політичними партіями. У парламентарних країнах уряд звичайно тісно пов'язаний з політичними партіями, оскільки він спирається на партійну більшість у парламенті, яка є основою його існування. Система парламентської відповідальності створює умови, при яких Уряд формується тільки з лідерів партії, яка переможе на виборах (наприклад, у Великобританії та Канаді). У президентських рес-

публіках також можуть утворитися однопартійні уряди, адже міністрами стають, як правило, представники партії, яка перемогла на президентських виборах.

Партійні уряди можуть бути і коаліційними (утворюються там, де жодна політична партія не має абсолютної більшості в парламенті, як, наприклад, в Італії, країнах Бенілюксу).

В залежності від підтримки уряду з боку парламентських партій нерідко можуть утворитися й уряди парламентської меншості (особливо характерними є такі уряди для Данії, Норвегії, Швеції, Індії). Державно-правовій практиці ряду країн відомо й існування інституту тимчасового уряду. Такий уряд утворюється, як правило, в умовах зміни режиму, коли скасовується раніше діюча і розробляється нова конституція (у Франції в 1944 і 1946 рр. і в 1958 р.).

Аналіз конституційних положень та й фактичного становища уряду в системі державних органів зарубіжних країн засвідчують, що уряд посідає центральне місце у цьому механізмі. І, хоча такий стан не завжди закріплюється конституціями, уряд є основним інструментом здійснення політики держави в усіх сферах суспільного життя.

§ 3. ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ І СТРУКТУРА УРЯДУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Конституції і поточне законодавство, як правило, досить докладно регулюють ці питання. Чи не найдокладніше вони регулюються у конституціях, прийнятих після Другої світової війни (наприклад, у Конституції Іспанії цьому питанню присвячений IV розділ "Про уряд і державне управління"; в Конституції Португалії відповідний розділ має назву "Уряд").

Залежно від форми правління та ступеня участі парламенту у формуванні уряду в конституційній теорії та практиці зарубіжних країн застосовують дві основні моделі або два основних способи формальної процедури: *парламентську і позапарламентську*.

У державах зі змішаною республіканською формою, а також з парламентарними формами правління застосовується

т.зв. парламентський спосіб утворення уряду, суть якого полягає в тому, що орган народного представництва безпосередньо здійснює відповідні процедури, пов'язані з формуванням уряду. У будь-якому разі утворення урядів відбувається на базі підсумків парламентських виборів до нижньої палати (однопалатного парламенту). В якості прикладу конституційного регулювання парламентської моделі формування уряду наведемо положення ст. 37 Конституції Греції. Згідно з цією статтею, Президент Республіки призначає Прем'єр-міністра, а за його пропозицією решту членів Уряду і заступників міністрів – Прем'єр-міністр.

Прем'єр-міністром призначається лідер партії, яка має абсолютну більшість місць у парламенті. Якщо жодна з партій не має абсолютної більшості місць у парламенті, президент Республіки доручає лідерові партії, яка має відносну більшість місць, вивчити можливість формування Уряду, який користувався би довірою парламенту. У випадку його невдачі президент доручає таку ж місію лідеру партії, яка посідає за кількістю місць друге місце у парламенті, а якщо і ця спроба не матиме успіху – лідеру третьою за чисельністю місць у парламенті партії. У разі, якщо пробні мандати не дадуть результатів, президент скликає лідерів партії і доручає їм формувати уряд із представників усіх парламентських партій з метою проведення загальних виборів. У випадку невдачі і цієї спроби – доручає місію формування Уряду злагоди з цією ж метою на голову або Державної ради, або Верховного касаційного суду, або Контрольної ради і розпускає парламент.

У ряді країн (ФРН, Японія, Швеція та ін.) конституційні приписи встановлюють більш складну процедуру, при якій голова уряду формально обирається парламентом або нижньою палатою. У ФРН кандидат на посаду канцлера пропонується президентом і вважається обраним, якщо отримав абсолютну більшість голосів. Після цього його формально призначає на посаду сам президент. Членів уряду призначає президент за поданням канцлера.

У Швеції обраним вважається кандидат, проти якого не проголосувала більшість депутатів Риксдагу (Подібне правило призвело до того, що у жовтні 1978 р. у країні був утворений уряд, який користувався підтримкою 10% депутатів). Зо-

вні майже абсолютної форми набув цей спосіб формування уряду в Швейцарії, де Федеральна рада (уряд) обирається на спільному засіданні обох палат парламенту на строк повноважень нижньої палати. Характерно, що від одного і того ж кантону може бути обраний лише один член уряду. Обрання уряду парламентом практикується і в деяких невеликих державах (Ванауту, Тувалу, Соломонові Острови).

Цікаво, що в ряді держав можливе й обрання парламентом (точніше парламентськими фракціями) окремих міністрів. В Австралії та Новій Зеландії члени урядів обираються парламентською фракцією правлячої партії, а прем'єр-міністру належить тільки право розподілу портфелів між міністрами.

Однак, перебільшувати значення всіх цих конституційних процедур не варто. Питання про формування уряду зумовлене передусім не юридичними чинниками, а реальною розстановкою партійно-політичних сил та їхнім представництвом у парламенті. Вважається, що уряд має підтримку нижньої палати доти, доки вона не проголосує проти його пропозиції з принципово важливого питання або прямо не висловить йому недовіру. В сучасних умовах у багатьох державах голова уряду після його призначення повинен у встановлений основним законом строк подати парламенту (нижній палаті) склад уряду й урядову програму, щоб отримати довіру. Відповідне рішення парламенту (палати) приймають абсолютною більшістю голосів. *Така процедура називається інвеститурою уряду*. Парламентська інвеститура (затвердження) дається або нижньою палатою (Великобританія), або обома палатами окремо (Бельгія, Італія), іноді на спільному засіданні палат (Румунія).

У президентських республіках застосовується суто *позапарламентський спосіб формування уряду*. В країнах Латинської Америки право президента самотійно і незалежно від будь-яких органів формувати уряд, як правило, ніяк не обмежується. Так, Конституція Коста-Рики у п. 1 ст. 139 надає главі держави право "вільно призначати і звільняти міністрів уряду", а в ст. 146 вказує, що "для призначення і звільнення міністрів досить підпису президента". В США, Нігерії, Екваторі призначення главою держави міністрів вимагає схвалення парламенту (найчастіше верхньої палати). На Філіппінах же необхідне схвалення спеціального комітету із парламент-

ських призначень, до складу якого входять голова сенату і по 12 членів від обох палат, які обираються пропорційно чисельності партійних фракцій.

Завершуючи розгляд порядку формування урядів, не можна не вказати на особливості процедур, які застосовуються в ряді країн. У Росії, наприклад, голову уряду призначає президент за згодою Держдуми – нижньої палати парламенту. Якщо палата тричі відхилить запропоновані їй на розгляд кандидатури, президент призначає голову уряду сам, розпускає палату і призначає нові парламентські вибори. Голова уряду у тижневий строк після призначення подає президентові пропозиції кандидатур на посади членів уряду. З одного боку, такий спосіб формування уряду визначається як позапарламентський. Проте, з іншого боку, наявність інституту політичної відповідальності уряду перед парламентом, відрізняє його від способу, який прийнятий у президентських республіках. Отже, цей спосіб можна визначити як змішаний, який поєднує елементи і парламентського і позапарламентського способів формування уряду.

Звернемо увагу й на те, що і в наш час демократичних перетворень в абсолютних монархіях, прикритих конституційно-парламентською оболонкою, глава держави призначає членів уряду, звичайно, зі своїх найближчих родичів (Бахрейн, Бруней, Катар, Кувейт, Саудівська Аравія та ін.). В абсолютній монархії Бруней, наприклад, глава держави султан Хассанал Болкіах обіймає посади прем'єр-міністра та міністра оборони. На чолі міністерств фінансів і закордонних справ знаходяться брати султана.

Досить суттєвими є і питання, пов'язані з організацією самого уряду як колегіального органу. І хоча деякі з них мають конституційне значення, проте у переважній більшості випадків в Основних законах про них нічого не сказано. Насамперед, докладно зупинимось на використанні термінів, які застосовуються в різних країнах для позначення членів уряду. До складу уряду поряд з його головою входять *державні міністри, міністри, міністри без портфеля, статс-секретарі*, а також *молодші міністри і парламентські секретарі*. В одних країнах *державні міністри* очолюють найбільш важливі департаменти і в силу цього координують діяльність деяких су-

міжних міністерств (Португалія, Франція). Даний ранг тут вважається більш високим, ніж просто ранг міністра. В інших же країнах (Великобританія, Індія) він, навпаки, вважається більш низьким, оскільки державні міністри в них є тільки заступниками голів великих міністерств. У Японії ж державними називаються взагалі усі члени уряду. В Норвегії Державний міністр очолює уряд.

Міністри (фр. *ministre*, лат. *minister* – слуга) – це родова назва керівників найбільш важливих органів державного управління, які входять до складу уряду (закордонних справ, торгівлі, освіти тощо). Вони завжди є членами уряду. *Міністри без портфеля* – це посадові особи, члени уряду, які не керують міністерствами, але виконують окремі доручення голови уряду і які мають право вирішального голосу на засіданнях уряду. Деякі з них включаються до складу уряду з урахуванням їхньої важливої ролі у правлячій партії. У даний час вони існують у багатьох країнах, зокрема в Росії. *Парламентські секретарі* (іноді їх іменують молодшими міністрами) функціонують в основному в окремих країнах англосаксонського права із парламентарною формою правління (наприклад, Великобританія). Головним їхнім завданням є надання допомоги міністрам, главам департаментів у здійсненні їх парламентських обов'язків. Цікаво, що у Великобританії діють усі ці чотири категорії міністрів. Нарешті, в деяких країнах поряд з міністром для керівництва департаментом призначається *статс-секретар*, який виконує або функції заступника міністра, або відає певною ділянкою роботи всередині даного відомства.

В урядах деяких країн передбачається посади *заступників голови уряду*. Так, Основний закон ФРН (п. 1 ст. 69) містить норму: "федеральний канцлер призначає одного із федеральних міністрів своїм заступником". Голова російського уряду, згідно з федеральним конституційним законом "Про уряд Російської Федерації" від 17 грудня 1997 р., має своїх заступників. Як правило, в основних законах багатьох держав нічого не сказано про чисельний склад і структуру уряду. Це питання регулюється спеціальними законами і актами глави держави про призначення уряду. Так, ст. 22 японського Закону про кабінет встановлює, що прем'єр-міністр має право призначити до 20 державних міністрів. У деяких же латино-

американських країнах подібна регламентація суперечить офіційній доктрині, яка стверджує, що "ніяка конституційна перешкода не повинна стримувати зростання обсягу і форм реалізації урядової діяльності". Водночас в окремих країнах кількісний склад уряду встановлюється в конституціях. Так, до складу уряду Норвегії повинні входити прем'єр-міністр і не менш 7 міністрів; Фінляндії – не більше 18 осіб; в Ірландії – від 7 до 15; в Конго – від 10 до 19 міністрів; у Папуа-Новій Гвінеї – від 6 до 1/4 складу парламенту (28) та ін.

Внутрішня структура урядів різноманітна, проте її можна звести до двох основних систем – *континентальної та англосаксонської*. *Континентальна система* характеризується тим, що до складу уряду входять усі керівники центральних відомств із загальнонаціональною територіальною юрисдикцією (Італія, Франція, Росія, США та ін.), подібний порядок організації уряду призводить до збільшення його чисельності. Тому в багатьох країнах утворюється більш вузький орган (бюро, президія, рада), який складається з державних діячів, які очолюють найважливіші відомства. Так, у Росії для вирішення оперативних питань уряд РФ, за пропозицією Голови Уряду РФ, може утворити Президію Уряду РФ (ст. 29 федерального конституційного закону "Про уряд Російської Федерації").

До *континентальної системи* відноситься Кабінет США. Сьогодні він складається із 14 міністрів: державний секретар, міністр фінансів, міністр оборони, генеральний атторней (керівник міністерства юстиції), міністр внутрішніх справ, міністр сільського господарства, міністр праці, міністр торгівлі, міністр освіти, міністр охорони здоров'я та соціального забезпечення, міністр житлового будівництва і міського розвитку, міністр транспорту, міністр енергетики, міністр у справах ветеранів. Членами кабінету є також директор Адміністративно-бюджетного управління, директор Федерального агентства з надзвичайних ситуацій, представник США на торгових переговорах, постійний представник США при ООН. Природно, що членами Кабінету є Президент і віце-президент – усього 20 осіб.

Англосаксонська система (Австралія, Великобританія, Канада, Індія, Нова Зеландія та ін.) урядової структури відрізняється двома суттєвими особливостями: *по-перше*, реально існуючий виконавчий орган державної влади конституцією не пе-

редбачений (кабінет існує на основі конституційної угоди). До цього часу конституційна догма висуває на перший план: у Великобританії, Канаді – "таємну раду", а в Австралії та Новій Зеландії – "виконавчу раду". *По-друге*, до складу уряду у власному розумінні цього слова, тобто кабінету, входять не всі керівники центральних виконавчих відомств, а тільки найважливіших з них. Отже, при англосаксонській системі поняття "уряд" і "кабінет" не збігаються, про що вже йшлося вище.

На сучасному етапі спостерігається тенденція до звуження складу уряду – чисельний склад коливається від 6 до 20. Звичайно ж, центральною політичною фігурою, яка володіє величезними повноваженнями, є голова уряду (прем'єр-міністр). Нерідко він поєднує в своїх руках функції лідера партії та керівника найбільш могутнього органу державної влади.

Функціонування уряду як колегіального органу при вирішенні політичних проблем і питань управлінського характеру багато в чому залежить від форми правління і політичного режиму, розстановки політичних сил, традицій та звичаїв, які склалися в тій чи іншій державі. У президентських республіках, а також в абсолютних і дуалістичних монархіях засідання уряду проводяться на власний розсуд носія виконавчої влади, без будь-якої суворо певної періодичності. *Основною формою роботи кабінету залишається не стільки колективне обговорення тих чи інших питань, скільки їх вирішення главою держави одноособово або спільно з тими чи іншими міністрами, радниками, фахівцями.* Однак при розгляді питань, які зачіпають інтереси багатьох відомств, наприклад, бюджетних, проводяться наради зацікавлених керівників (нерідко під головуванням глави держави), в ході яких відпрацьовується проект рішення. Зокрема, у США в таких нарадах беруть участь не тільки члени кабінету, але й керівники виконавчого управління президента, провідні чини апарату співробітників Білого дому. Остаточне рішення завжди приймає президент.

У змішаних і парламентарних республіках, а також парламентарних монархіях *основною формою функціонування уряду (кабінету) є проведення його чергових засідань.* У парламентарних державах такі засідання проводяться звичайно в період парламентської сесії один (Великобританія, Індія, Іспанія, Нідерланди), два (Ірландія, Японія) або навіть три (Но-

рвегія) рази на тиждень. В окремих країнах розрізняються різновиди засідань кабінету. В Швеції, наприклад, основним є т.зв. "загальне засідання", що проводиться не рідше одного разу на тиждень під час парламентської сесії. На ньому обговорюються найбільш важливі політичні питання. Другим різновидом засідань кабінету є т.зв. "засідання за обідом". Як правило, члени уряду обідають разом в їдальні урядового приміщення, де крім них, не буває відвідувачів. Багато рішень приймаються під час цих неофіційних обідів, після брифінгу, проведеного тим чи іншим міністром. Існує третій, ще менш формальний, спосіб прийняття рішень – два або три міністри обговорюють питання між собою і приходять до згоди, щоб не забирати час у решти членів кабінету.

Ще однією важливою формою функціонування уряду є *діяльність різних комітетів при голові уряду*. Всі вони існують поза формалізованою структурою уряду, утворюються і ліквідуються за рішенням прем'єр-міністра. Так, досить розгалужена система як постійних (утворюються найчастіше з головних напрямків діяльності уряду), так і тимчасових комітетів (які утворюються для вирішення окремих питань, що виникають) кабінету функціонує у Великобританії. Ці комітети, найважливіший з яких є комітет оборони та заморської політики, складаються з 6-7 осіб. Ключові комітети очолює, як правило, особисто прем'єр-міністр. Сьогодні вони із допоміжних органів трансформувалися в "самостійні державні органи зі своєю компетенцією і правом виносити рішення", які "в принципі мають ту же силу, що і рішення кабінету у повному складі". Ця система набула розповсюдження і в цілому ряді інших країн (Індія, Канада, ФРН та ін.). Французьке конституційне право розрізняє міжміністерські ради і міжміністерські комітети, в межах яких засідають тільки ті члени уряду, які мають безпосереднє відношення до проблеми, що розглядається. Перші засідають під головуванням президента, другі – під головуванням прем'єр-міністра.

Переважну частину часу засідання уряду звичайно посідають рутинні питання. Дискусія проводиться з питань, з яких не досягнута попередня згода. На засіданнях заслуховуються також інформації з різних аспектів внутрішньої та зовнішньої політики. Протокол засідання веде присутній на ньо-

му спеціальний чиновник (генеральний секретар уряду у Франції, секретар кабінету у Великобританії). Протоколи засідань є таємними і не публікуються. Рішення формулюються головою уряду і не обов'язково ставляться на голосування.

Рішення, що приймаються урядом або від його імені головою виконавчої влади, можуть розрізнятися за своєю юридичною силою. Акти виконавчої влади мають різні назви в окремих країнах. У США – це виконавчі накази Президента, у Великобританії – наказ королеви у раді, у Франції – ордонанси і декрети тощо. Усі акти виконавчої влади мають загальнообов'язковий характер, вони діють на всій території країни.

§ 4. КОНСТИТУЦІЙНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УРЯДІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Важливе значення для характеристики правового статусу урядів мають питання їх конституційної відповідальності за виконання своїх обов'язків. Конституційна відповідальність настає за порушення не конкретної норми, а загальних вимог конституційно-правових приписів. Сюди насамперед можна віднести: 1) позитивну відповідальність уряду перед президентом країни і (або) парламентом; 2) "негативну відповідальність" або відповідальність у порядку імпічменту за дії, що суперечать закону.

*Політична відповідальність уряду в країнах з парламентарними та змішаною республіканською формами правління нерідко називають **парламентською відповідальністю**, пов'язуючи це її визначення з тим, що усі відповідні процедури відбуваються у парламенті. В президентських же республіках уряд, тобто кабінет при главі держави, несе політичну відповідальність перед президентом, який може відправити у відставку міністрів при несхваленні їхніх дій. Але у будь-якому разі вона у певній мірі є правовою відповідальністю у тому розумінні, що вона передбачена правовими нормами (насамперед конституції та контрольними правами парламенту).*

Політична відповідальність уряду як елемент конституційної відповідальності настає у зв'язку з незадовільною його

роботою або окремого міністра. Згідно з самою ідеєю власне політичної відповідальності уряду, останній здійснює свої функції до того часу, доки його діяльність задовольняє парламент. Конституції визначають, як правило, чи розповсюджується парламентська відповідальність на окремих членів уряду, чи тільки на уряд у цілому.

Конституційній теорії і практиці зарубіжних країн відомі два різновиди політичної відповідальності уряду – *колективна* та *індивідуальна*. Наприклад, в Іспанії, Казахстані, Росії, Чехії та Японії та в деяких інших країнах припускається тільки колективна відповідальність. У ст. 108 Конституції Іспанії, зокрема, зафіксовано таке положення: "За свою політичну діяльність Уряд несе солідарну відповідальність перед Конгресом депутатів". За конституційним же правом ФРН ця відповідальність має індивідуальний характер, що знайшло свій відбиток у ст. 65 Основного закону: "Федеральний канцлер визначає основні напрями політики і несе за них відповідальність. У межах цих основних напрямів кожний федеральний міністр самостійно і під свою відповідальність веде справи своєї галузі".

Розглянемо докладніше конституційну практику ФРН. Тут на конституційному рівні (ст. 65 Основного закону) визначають також найважливіші сфери діяльності Федерально-го канцлера і міністрів, на які розповсюджується їх парламентська відповідальність – це основні напрями політики (для канцлера) і відання справ своїх галузей (для міністрів). Відповідальність уряду в цілому розповсюджується на всі його рішення, що приймаються ним як колегіальним органом. Щодо обов'язку звіту, то він реалізується за допомогою інформації про стан справ у підзвітній сфері. Для цього використовується право виклику до комітетів Бундестагу, право депутатів на запит і право нижньої палати проводити розслідування (ст. 43, абз. 1). Можливі також публічні дебати у Бундестазі. На практиці конституційно-правовим виходом із кризових ситуацій служать передусім пропозиції з приводу несхвалення або осуду діяльності канцлера або окремих міністрів.

Особливостями відрізняється практика Великобританії а також інших англосовітських країн, які сприйняли засади британської конституційної системи. У Великобританії уряд несе індивідуальну та колективну відповідальність перед парламе-

нтом. Найбільш серйозна її форма – це *відмова урядові в довірі* (у ХХ ст. застосовувалося двічі – в 1924 і 1979 рр.), а *також резолюція осуду* (у цьому столітті не застосовувалась). Питання же довіру в умовах режиму матеріалізму ставиться самим урядом, як правило, у зручний для нього час з метою здійснення тиску на парламент і заставити його прийняти урядовий білль. Якщо ж у довірі буде відмовлено, уряд буде змушений піти у відставку або запропонувати монарху розпустити Палату громад.

Звичайно, колективна відповідальність міністрів може поєднуватися з індивідуальною відповідальністю останніх за доручену їм сферу діяльності. Ця практика характерна для таких держав, як Гватемала, Греція, Коста-Рика, Колумбія, Уругвай, Словаччина.

Можливе також притягнення міністрів до судової відповідальності за ініціативою парламенту (Румунія, Фінляндія, Франція), Розгляд справ може бути віднесений до юрисдикції верхньої палати (США), конституційного суду (Італія, ФРН) або спеціального судового органу (Висока палата правосуддя – у Франції, Марокко, Габоні; Державний суд – у Фінляндії).

§ 5. КОМПЕТЕНЦІЯ УРЯДІВ ТА ІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Більшість конституцій зарубіжних країн, як правило, не містять розгорнутих положень, які би детально регламентували компетенцію урядів.

У т.зв. "старих конституціях" регламентацію компетенції уряду зведено до формули "виконавча влада належить королю". У післявоєнних конституціях, як правило містяться загальні формулювання. Так, ст. 20 Конституції Франції зазначає, що "уряд визначає і здійснює політику нації" і що "в його розпорядженні знаходяться адміністративні органи та збройні сили". Досить докладний перелік повноважень уряду містить Конституція Японії (ст. 73), в якій говориться, що кабінет сумлінно запроваджує в життя закони, веде державні справи, керує зовнішньою політикою, складає бюджет і по-

дає його на розгляд парламенту тощо. Відносно детально про компетенцію урядів ідеться в конституціях держав Центральної та Східної Європи, а також у конституціях деяких з тих держав, що утворилися на терені колишнього СРСР. Наприклад, ст. 35 Конституції Угорщини так визначає компетенцію Уряду: а) захищає конституційний порядок, захищає і гарантує права громадян; б) забезпечує виконання законів; в) спрямовує і координує діяльність міністерств та інших установ, які йому безпосередньо підпорядковуються; г) у співробітництві з міністром внутрішніх справ забезпечує нагляд за законністю дій місцевих органів управління через уповноважених республіки; д) забезпечує підготовку планів соціально-економічного розвитку та їх виконання; е) визначає завдання держави з питань розвитку науки і культури та забезпечує умови, необхідні для їх виконання; визначає систему соціального забезпечення та охорони здоров'я і забезпечує необхідні для цього матеріальні ресурси; є) контролює діяльність Збройних сил, поліції та інших силових органів; ж) вживає заходів для відвернення катастроф, що загрожують безпеці життя та власності громадян, для ліквідації їх наслідків та підтримання громадського порядку і безпеки; з) бере участь у формуванні зовнішньої політики; укладає міжнародні договори від імені уряду; і) виконує всі обов'язки, встановлені для нього законом; ї) у межах своїх повноважень видає закони і приймає рішення.

Із цього переліку можна вивести і предмети відання, і повноваження Уряду Угорської Республіки.

Певне уявлення про способи конституційно-правового регулювання компетенції уряду у змішаних республіках можна отримати на прикладі Конституції Намібії 1990. У ст. 40 визначаються такі функції та повноваження:

а) керівництво, координація і нагляд за міністерствами і урядовими відомствами, включаючи напівдержавні підприємства; консультування президента і Національних Зборів щодо бажаності і доцільності попереднього підзаконного регулювання становища таких підприємств з точки зору публічного інтересу; б) законодавчу ініціативу; в) надання Національним Зборам проектів державного бюджету і плану економічного розвитку, а також звітів про їх виконання; в) виконання законів; г) участь у засіданнях і

дебатах Національних Зборів; д) створення згідно із законом господарських організацій, установ і напівдержавних підприємств від імені держави; е) роз'яснення членам намібійської зовнішньої та внутрішньоторговельної політики і відносин з іншими державами, звіти про це Національним зборам; ж) допомога Президенту в укладенні міжнародних договорів; консультування його з питань національної оборони і підтримання правопорядку, звіти про це Національним Зборам; з) видання вказівок, інструкцій та директив для виконання законів; і) збереження пильності з тим, щоби прояви апартеїду, трайболізму та колоніалізму в будь-якій формі не мали місця у Вільній та незалежній Намібії, яка історично була жертвою таких проявів.

З наведених прикладів можна зробити висновок, що уряди, як правило, наділені широкою предметною та функціональною компетенцією.

З позицій сучасної державно-правової доктрини, уряд у будь-якій державі покликаний забезпечити захист існуючого конституційного порядку, гарантувати права і свободи людини, захист зовнішніх інтересів держави, на нього покладено здійснення економічних, соціальних та інших функцій у сфері державного управління. Для здійснення таких завдань уряд наділяється необхідними владними правами і прерогативами, володіє матеріальними і фінансовими ресурсами, в його розпорядженні знаходяться розгалужені адміністративний та військово-поліцейський апарати.

Повноваження у сфері політичного керівництва. Конституції переважної більшості країн закріплюють за урядами провідну роль у розробці, формуванні та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики. Згідно з Основним законом ФРН (ст. 65) та Конституцією Італії (ст. 95) вироблення основних напрямів і загальне керівництво політикою віднесене до відання голови уряду. Подібне формулювання містяться у Конституціях Франції (ст. 20), Іспанії (ст. 97) та інших країн. Зазначимо в цьому зв'язку, що навіть у тих країнах, де діяльність уряду в недалекому минулому трактувалась як здійснення виконавчої функції (наприклад, Великобританія), сучасна конституційно-правова доктрина помітно змінила свої підходи. Англійські державознавці тепер стверджують, що виконавча функція полягає насампе-

ред у пропагуванні загальної політики, її формулюванні та керівництві, її проведенні в життя.

Уряди, як правило, пропонують досить привабливі програми під гаслами "боротьба із безробіттям", "відродження країни" тощо. Однак у більшості випадків такі програми залишаються на рівні політичної риторики. Вони породжують тільки деякі політичні, але не правові наслідки та не створюють прав і обов'язків у юридичному розумінні слова.

Повноваження у галузі управління є винятково широкі й багатоманітні та охоплюють усі основні сфери суспільного життя. Оскільки уряд є вищим адміністративним органом країни, то він здійснює функцію загального управління, тобто діяльність, спрямовану на реалізацію політичних цілей, які висувуються ним. Передусім уряд узгоджує, координує і спрямовує діяльність усіх центральних міністерств і відомств. Ця функція здійснюється як за допомогою періодичних засідань кабінету, так і за допомогою комітетської системи. Не менш важливий засіб – використання адміністративного апарату. Уряд у будь-якій країні комплектує і безпосередньо спрямовує діяльність адміністративного апарату. Саме чиновники є головною ланкою, яка забезпечує послідовність і постійність у діяльності державного механізму. Через них уряд реалізує свої повноваження в конкретних сферах управління. Так, у Франції в держапараті зайнято біля 2 млн. людей (або 1 чиновник на 29 жителів країни), у Великобританії – біля 1 млн. плюс до цього понад 2 млн. людей в органах місцевого управління (співвідношення 1 до 20), в США у федеральних структурах зайнято близько 3 млн. людей і ще 13 в органах влади штатів і місцевого управління (1 до 18). Отже, ця професійна бюрократія займається конкретною управлінською діяльністю. Адже відповідно до законодавства та прийнятої доктрини державні службовці повинні коректно виконувати приписи та накази уряду і надавати необхідні поради міністрам і начальникам з питань управління. Прийнято вважати, що вони несуть відповідальність за практичне здійснення урядової політики. Уряд володіє правом контролю та розслідування їхньої діяльності.

Повноваження в галузі законодавства. Умовно ці повноваження можна поділити на дві групи: перша — це участь у законодавчому процесі; друга - його власне правотворча діяльність. Участь уряду в законодавчому процесі здійснюють-

ся у двох напрямках. *По-перше*, уряд є головним джерелом законодавчої ініціативи. Так, парламентська статистика західноєвропейських країн підтверджує, що понад 90 % законопроектів, які вносяться парламентом і стають законами вносяться урядом. З цією метою у США адміністрація використовує для цього Програму законодавчої діяльності, яка викладається Президентом у Посланні про становище країни.

По-друге, уряд здійснює вирішальний вплив на законодавчий процес. Для цього в президентських республіках уряд використовує право відкладального вето і безпосередні контакти з парламентаріями. Водночас у країнах із парламентарною формою правління партійні фракції є головним засобом, за допомогою якого уряд контролює законодавчий процес.

Нормовстановлюючу діяльність уряду можна також поділити на дві сфери: 1) власне регламентована влада, коли видаються різні нормативні акти на основі та на виконання парламентських законів; 2) делеговане законодавство, коли уряд видає нормативні акти за уповноваженням парламенту. В даний час досить розповсюджене явище у багатьох країнах, зокрема, у Великобританії, Франції, США.

Зовнішньополітичні повноваження. Дискреційний, тобто на власний розсуд, характер зовнішньополітичних повноважень уряду досить широкий. Таке становище обґрунтовується конституційно-правовою доктриною, яка використовує при цьому концепцію зовнішнього суверенітету і зовнішньої влади. Згідно з *першою концепцією*, що сформульована в рішеннях Верховного Суду США, зовнішньополітичні повноваження федерального уряду є похідними від особливої природи зовнішнього суверенітету і здійснюються незалежно від того, закріплені вони в конституції чи ні. *Друга концепція*, яка виходить із особливої природи зовнішньої влади, обґрунтовує свободу самостійного прийняття ухвал уряду при проведенні зовнішньої політики. Це виправдовується особливими умовами її здійснення і передбачає мінімальну гласність і майже відсутність парламентського контролю. До числа юридично закріплених повноважень уряду у цій сфері відносяться: а) визначення загальних цілей, шляхів і засобів реалізації зовнішньої політики, а також давання вказівок і директив дипломатичному апарату на проведення міжнародних переговорів;

б) часть у ратифікаційному процесі; в) призначення дипломатичних представників; г) участь у вирішенні питань війни і миру.

Інші повноваження. Чисто урядовим повноваженням є складання та виконання бюджету. В країнах із парламентарними формами правління уряду в разі внутрішніх заворушень або зовнішньої загрози належить право прийняття надзвичайних заходів. Зауважимо при цьому, що умови застосування урядом надзвичайних повноважень детально регламентовані на конституційному рівні (Індія, ФРН). У багатьох країнах, зокрема у Великобританії та США, діє спеціальне законодавство про надзвичайний стан.

Певний інтерес викликає питання про посадовий оклад голів урядів, який становить, зокрема у прем'єр-міністра Сінгапуру – 810 тис. дол. США, а у прем'єр-міністра Японії – 400 тис. дол. США на рік.

Підсумовуючи сказане, підкреслимо, що визначальна роль уряду в державному механізмі в цілому забезпечується не тільки формальними його повноваженнями, які зафіксовані в конституційному законодавстві, а на практиці нерідко зумовлюється й тим фактом, що до складу уряду, як правило, входять найбільш впливові діячі держави. Саме тому уряд зазвичай є реальним центром політичної активності, своєрідним двигуном, який дає хід усьому державному механізму.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ СУДОВОЇ ВЛАДИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. ПОНЯТТЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Суди стали державними установами у далекому минулому, а саме тоді, коли людство відмовилося від самосуду. Та історично відокремлення судової влади у самостійну сферу державного регулювання сталося у XVIII ст. Спочатку у правовій доктрині (зокрема, в теорії розподілу влад, обгрунтованій Дж.Локком і Ш.Монтеск'є), а потім і в конституційних актах (починаючи з Конституції США 1787 р.) суди звільняються від злиття з органами виконавчої влади. З того часу стає правомірним використання поняття **судової влади**.

Судова влада – згідно з теорією розподілу влад *самостійна і незалежна сфера публічної влади* (поряд із законодавчою і виконавчою), яка представляє собою: а) *сукупність повноважень щодо здійснення правосуддя*; б) *систему державних органів які здійснюють ці повноваження*¹. Її найбільш суттєвою особливістю є те, що вона, як випливає з наведеної дефініції, може бути реалізована тільки державними судами, які входять до складу судової системи відповідної країни.

В юридичній літературі до повноважень, які складають зміст судової влади, відносять: конституційний контроль; правосуддя; контроль за законністю та обгрунтованістю рішень і дій державних органів і посадових осіб; участь у забезпеченні належного виконання вироків та інших судових рішень; розгляд і провадження матеріалів (справ) про адміністративні порушення, підвідомчі суди; роз'яснення діючого законодавства з питань судової практики; участь у формуванні суддівського корпусу і сприяння органам суддівського товариства².

¹ Див.: Большой юридический словарь. – М., 1997. – С. 665-666.

² Див.: Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2000. – С. 566.

Теоретично судову владу як вид влади не можна ототожнювати із судами, судовою системою. За своїм змістом судова влада виходить за межі її носіїв – судів системою закладених у суди можливостей впливати на інші види державної влади, людину і суспільство в цілому. Але практично судова влада і суд (судова система) не можуть існувати окремо. Можна погодитись із російським ученим-конституціоналістом Є.І.Колюшіним, який вбачає теоретичне і практичне значення підкреслювання нетотожності судової влади і судів (судової системи) насамперед у намаганні забезпечити їх гармонійну єдність, оскільки справді неефективна судова система паплюжить у підсумку судову владу, а судова влада, відірвана від судової системи, перетворюється у пусте тремтіння повітря¹.

Судова влада, як гілка державної влади, своїм походженням зобов'язана народові, який є джерелом будь-якої державної влади. Тому самостійність і незалежність судової влади, про яку так часто пишуть у наукових працях і фіксують у законодавстві, повинна існувати тільки у взаємовідносинах із владою законодавчою і виконавчою. Але стосовно народу судова влада не може бути самостійною. Більше того, у даному контексті навіть існує об'єктивна необхідність взаємодії трьох видів державної влади як рівноважних, але підпорядкованих владі народу, покликаних забезпечувати й оберегти владу народу.

Загальновідомо, що кожна гілка влади здійснює свої функції за допомогою особливих, властивих тільки їй органів. У судової влади такими є суди, які складають у своїй сукупності судову систему. Її організаційні форми визначені законом і можуть бути змінені тільки у законодавчому порядку. Вже перша писана конституція – Конституція США – відобразила цей момент, зафіксувавши у розд. 1 ст. III таке положення: "Судова влада Сполучених Штатів здійснюється Верховним судом і тими нижчими судами, які будуть час від часу встановлюватися і засновуватися Конгресом". У сучасних демократичних державах здійснення основних повноважень судової влади покладається на суди різних категорій (загальної

¹ Див.: Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М., 1999. – С. 288.

компетенції, спеціалізовані, адміністративні, конституційні), а також іноді на т.зв. квазісудові органи. Отже, **судова система** – це сукупність усіх судів даної держави, які мають спільні завдання, пов'язані між собою відносинами щодо здійснення правосуддя.

Судова влада володіє рисами (ознаками), які відрізняють її від інших гілок влади. *По-перше*, вона має конкретний (як правило, інцидентний) характер. За ініціативою заявника суд розглядає і розв'язує на основі норм права і від імені держави конкретні кримінальні, цивільні, адміністративні та інші спори, а також справи про конституційність і законність актів і дій державних органів. *По-друге*, діяльність судової влади відбувається у межах суворо і детально регламентованої законом процедури. *По-третє*, судова влада належить судовій установі, а здійснюється одноособово суддею або судовою колегією (суддями; суддями і присяжними; суддями і народними засідателями тощо). Її кадровий склад – судді – утворюють особливий професійний прошарок, т.зв. суддівський корпус, який має особливий правовий статус (наприклад, ст. 92 Основного закону ФРН містить таке положення: "Судова влада доручається суддям"). Інакше кажучи, судді є справжніми носіями судової влади.

Чи не найяскравіше передав соціальну роль судової влади французький дослідник державного ладу США Алексіс де Токвілль, який у книзі "Демократія в Америці" (1835 р.) писав: "Усі уряди мають ото й усе дві можливості подолати опір, який чинять йому громадяни: матеріальні засоби якими вони самі володіють, і ухвали судів, до чиєї допомоги вони можуть звертатися... велика мета правосуддя полягає в зміні ідеї насильства ідеєю права, у встановленні правової перепони між урядом і силою, яку він використовує"¹.

У конституційно-правовій літературі часто і небезпідставно вказується, що ніхто, крім судової системи в особі утворюючих її судів, не може здійснити правосуддя від імені держави. Крім того, конституційне право багатьох зарубіжних держав забороняє навіть створення і діяльність надзвичайних судів, у тому числі і в умовах надзвичайного військово-

¹ де Токвілль А. Демократія в Америці. – М., 1992. – С. 120.

вого стану. З іншого боку, підкреслюється, що ніхто, в тому числі і держава в особі її органів, не вправі втручатися в діяльність судової системи щодо здійснення правосуддя. Усі фізичні та юридичні особи, включаючи і вищі органи влади й управління держави, зобов'язані беззастережно виконувати судові ухвали. Відомий латинський афоризм "Fiat justitia, pereat mundus!", ("Та здійсниться правосуддя, хоча би загинув світ!") означає, що право повинно застосовуватися судом, незважаючи ні на які політичні та інші наслідки.

Але при всій відносній самостійності судової влади вся ж її діяльність багато в чому залежить від інших гілок влади, і передусім від законодавчої. Саме остання визначає компетенцію окремих ланок судової системи, статус суддів і цілу низку інших питань. Підвалиною цієї законодавчої регламентації є конституція. Конституційні засади деталізуються у спеціальних законах (про це мова піде нижче).

Щодо ролі виконавчої гілки влади стосовно судової системи, то вона менш значна. У самому загальному плані вона зводиться до матеріально-технічного забезпечення діяльності судів. Ця роль дещо більша у тих державах, де на міністерства юстиції покладені окремі управлінські функції та керівництво прокуратурою, як це, наприклад, має місце у ФРН, де на міністерство юстиції земель (їх діяльність координує федеральне міністерство юстиції) покладено призначення більшої частини суддів.

Водночас у другій половині ХХ ст. виявилась тенденція передавання відповідних функцій до особливих органів суддівського самоврядування, які передбачені багатьма конституціями новітнього періоду (наприклад, *Вища Рада магістратури* – в Італії, Франції; *Вища Рада судової влади* – у Болгарії; *Всепольська Судова Рада* – у Польщі, *Рада правосуддя* – у Вірменії тощо). На такі і подібні до них органи суддівського самоврядування покладені завдання формування суддівського корпусу та кар'єри суддів і прокурорів, їх призначення на посаду, дисциплінарна відповідальність, реорганізації окремих судів, інспектування судів у необхідних випадках тощо.

У конституційному праві залишаються спірними проблемами віднесення до органів судової влади прокуратури і особливих органів, покликаних вирішити питання про відповідальність глави держави, міністрів і деяких інших посадо-

вих осіб (як, наприклад, Висока палата правосуддя і Суд Республіки – у Франції)¹.

Не знає однозначного розв'язання проблема віднесення прокуратури до органів судової влади. Звичайно, тут усе залежить від місця, що посідає прокуратура у системі державних органів. У більшості держав, як свідчить порівняльний аналіз судових систем, прокуратура діє під загальним керівництвом міністра юстиції, утворюючи більш-менш централізовану систему. Але в ряді держав це система не тільки відповідає судовій системі, але й організаційно пов'язана з нею; прокурори перебувають і діють при судах. Судді і прокурори у даному випадку утворюють єдиний професійний корпус, який зветься магістратурою, і зветься магістратами. При такій системі прокуратура охоплюється поняттям судової влади. У тих же державах (КНР, Угорщина та ін.), де прокуратура є організаційно відокремленою самостійною системою, вона посідає нібито проміжне становище між судовою і виконавчою гілками влади, але нерідко ближче до останньої. У США, наприклад, міністр юстиції є одночасно Генеральним атторнеєм, але тут прокуратура має у значній мірі децентралізований характер.

Прикладом першої моделі може служити Франція. В цій державі при судах першої інстанції перебувають т.зв. республіканські прокуратури, при кожному суді другої (апеляційної) інстанції – Генеральний прокурор із групою помічників, перший з яких іменується Генеральним адвокатом. При вищій інстанції перебуває Генеральний прокурор Касаційного Суду зі своїм апаратом. Прокурори представляють державу в кримінальному та цивільному судочинстві, здійснюють контроль за діяльністю слідчих органів. Загальне керівництво прокуратурою здійснює міністр юстиції².

Спірним є і віднесення до судової влади передбачені деякими конституціями особливих органів, до компетенції яких входять притягнення до відповідальності високих посадових осіб. Проти віднесення цих органів до судової влади можна

¹ Див.: Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 330-331.

² Див.: Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. – М., 1993. – С. 213-218.

висувати такий незаперечний аргумент, як обрання їх членів палатами Парламенту із числа депутатів.

Нарешті, ще одне зауваження методологічного характеру. Як уже було показано вище, суди існують давно і повсюдно. Але наявність судів не рівнозначна наявності судової влади. Для того, щоб вона склалась у відносно самостійну і незалежну гілку влади, потрібен був значний період розвитку конституціоналізму й утвердження демократичних форм правління. Тому у найбільш загальному плані можна стверджувати, що утвердження самостійної судової влади – це результат руху країн світу по шляху правової державності.

§ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Основою законодавчої регламентації судової влади є конституція. Практично немає такої сучасної конституції, в якій не було б розділу про цю гілку публічної влади ("Про судову владу" – конституції Іспанії, Франції, Японії; "Правосуддя" – Основний закон ФРН; "Суди" – конституція Португалії; "Судочинство" – конституція Угорщини; "Судова система" – конституція Македонії тощо), де в стислій формі встановлено те, що прийнято об'єднати під назвою "**конституційні засади судової влади**". Сюди входять:

- визначення судової влади як однієї зі складових системи розподілу влад;
- основні принципи організації та діяльності судової системи;
- правовий статус суддів;
- судові гарантії прав і законних інтересів громадян.

Ці конституційні засади детально розвинуті в законах про судоустрій (наприклад, у ФРН – Закон про судоустрій (у редакції 1975 р.); у Франції – Кодекс судоустрою 1978 р.; в США – "Судоустрій і судочинство", розд. 28 зводу Законів США; в Іспанії – "Органічний закон про судову владу" 1981 р. та ін.), а також у законах про статус суддів (у Франції – "Органічний

закон про статус магістратури" 1958 р., у ФРН – "Закон про суддів" 1961 р. та ін.).

Зрозуміло, що обсяг конституційного регулювання судової влади у різних державах неоднаковий.

Конституція Франції, наприклад, до розділу про судову владу включає лише три статті. У ст. 64 йде мова про те, що Президент Республіки є гарантом незалежності судової влади і про те, що йому допомагає Вища рада магістратури. В цій та наступних двох статтях декларуються деякі загальні принципи правосуддя, і зокрема про незмінюваність суддів і про те, що ніхто не може бути безпідставно позбавлений свободи. Про судову владу в цій Конституції говориться як про "охоронця особистої свободи, яка забезпечує дотримання цього принципу згідно з умовами, передбаченими законом" (ст. 66). Усі інші питання, що стосуються порядку висування кандидатів на суддівські посади, призначення суддів, їх правового статусу і структури судової системи, делеговані органічним законом (Закон про Вищу раду магістратури 1958 р., Закон про статус магістратури 1958 р., Закон про Високу палату правосуддя 1959 р., Закон про Конституційну Раду 1958 р.). Окрім цих законів, організація судів регулюється Кодексом судоустрою, затвердженого Декретом від 16 березня 1978 р.

Зовсім інакше здійснене конституційне регулювання судів у ФРН. Розділ IX Основного закону, під назвою "Правосуддя" містить досить докладні положення стосовно юрисдикції судів і основних принципів здійснення правосуддя судами, а також правових гарантій громадян. Широко трактується в Основному законі поняття судової влади. Згідно ст. 92 юрисдикційно влада доручається суддям; вона здійснюється конституційним судом, федеральними судами і судами земель. Для здійснення правосуддя в галузі загальної, адміністративної, фінансової, трудової та соціальної юрисдикції відповідно до ст. 95, Федерація заснувала в якості вищих судових інстанцій: Федеральну судову палату, Федеральний адміністративний, Федеральний фінансовий, Федеральний трудовий і Федеральний соціальний суди. Крім того, ст. 96 дозволила Федерації заснувати федеральний суд для правового захисту комерційної діяльності, військово-кримінальні суди для

Збройних сил, а також суди щодо розгляду у дисциплінарному порядку та розгляду скарг.

Ще одну модель конституційного регулювання судової влади виявляє Основний закон Іспанії. П. 1 ст. 117 проголошує, що "Судова влада походить від народу і здійснюється від імені Короля судьями і магістратами, які незалежні, незмінювані, відповідальні перед законом і підкоряються тільки закону". В ньому проголошується принцип єдності судової влади, яка очолюється Генеральною радою як вищим керівним органом (п. 2 ст. 122) – Вищою судовою інстанцією єдиної для всієї Іспанії і для всіх сфер судової діяльності є Верховний суд (ст. 123). В Іспанії є також Конституційний суд, який є єдиним верховним тлумачем Конституції для всієї країни. Конституція у розділі IX підкреслює виняткову незалежність Конституційного суду не тільки від судової влади, але і від законодавчої та виконавчої влад.

З точки зору конституційної організації судів з-поміж європейських держав особливе місце посідає Великобританія. Оскільки тут немає писаної конституції, викладеної у вигляді єдиного акта, питання організації судів регламентуються Законами про судоустрій 1873-1875 рр. і Законом 1971 р. про суди Англії та Уельсу, в яких установа чітка судова ієрархія. Усі суди тут поділені на вищі та нижчі судові установи, а повноваження окремих судових установ регулюються відповідними парламентськими актами. На чолі всієї судової системи, включаючи суди спеціальної юрисдикції, стоїть Лорд-канцлер, який входить до складу уряду (є членом Кабінету міністрів), і одночасно головою Палати лордів Парламенту. Повноваження, якими він володіє щодо судів, делегуються йому парламентськими актами.

Із неєвропейських держав доцільно зупинитися на аналізі конституцій США та Японії.

У США, наприклад, конституційне регулювання організації федеральних судів і судів штатів відрізняється. Так, згідно з Конституцією США 1787 р., судова влада здійснюється Верховним судом США і тими нижчими судами, які будуть час від часу створюватися Конгресом. Через два роки після прийняття Конституції нижчі федеральні суди були засновані у вигляді судів двох рівнів: районних судів (суди першої інстанції) та

окружних судів (апеляційна інстанція). Щодо судових систем окремих штатів, то обсяг конституційного регулювання їх організації розв'язується по-різному. В штаті Нью-Йорк Конституція лише коротко окреслює загальну структуру судів. Конституція же штату Іллінойс, навпаки докладно викладає усно структуру судів цього штату, їх повноваження, порядок обрання і призначення суддів тощо)¹.

Конституція Японії 1947 р. присвячує судовій системі VI розділ під назвою "Судова влада". Ст. 76 проголошує, що уся повнота судової влади належить Верховному суду і таким судам нижчих інстанцій, які будуть засновані законом" (це норма, як бачимо, запозичена з Конституції США). Найважливішими є два положення, які встановлені у цій же статті: 1) жоден адміністративний орган не може здійснювати судову владу з правом остаточного розв'язання (абз. 2); 2) усі судді незалежні і діють, додержуючись своєї совісті, при цьому вони керуються тільки Конституцією і законами (абз. 3). В Японії створена багаторівнева судова система – суди в префектурах, апеляційні суди та Верховний суд. Крім того, діють суди у сімейних справах та суди сумарної юрисдикції. Інакше кажучи, зовні судова система схожа на аналогічні структури в інших зарубіжних країнах.

Отже, трактування поняття судової влади та її конституційне регулювання в різних країнах різне. Законодавці розглянутих держав додержувалися своїх конституційних традицій. І все ж порівняльний аналіз відповідних положень дає підставу відзначити деякі загальні риси. До них, насамперед, можна віднести:

- а) заборона на запровадження надзвичайних судів;
- б) в окремих державах (США, Японія та ін.) повноваженнями конституційного контролю володіють суди загальної конституції на чолі з Верховним судом;
- в) конституційне регулювання діяльності судів значно повніше відображене у писаних конституціях.

¹ Див.: Очерки конституционного права иностранных государств: Учебное и научно-практическое пособие. – М., 1999. – С. 263.

§ 3. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ СУДОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

Організація та діяльність суду, як правило, є предметом не тільки власне законодавчого регулювання, але й конституційного. В діючих конституціях зарубіжних країн немає вказівок на те, як повинна бути організована судова система, з яких інстанцій складається її ієрархічна система. Як правило, вони говорять про верховні суди, які очолюють судову систему, вказуючи при цьому, що нижчі засновуються законом. Пояснюється це тим, що час від часу об'єктивно виникає потреба внесення у судові структури тих чи інших змін, нерідко досить серйозних, не зачіпаючи конституційні тексти.

Виділяють три моделі побудови судової системи.

1. *Судова система з внутрішньою спеціалізацією (універсальної юрисдикції)*, яка діє в КНР, Нідерландах, Швеції, Японії та інших країнах, є єдиною системою загальних судів, що розглядають усі основні види судових справ. Вони здійснюють і кримінальне, і цивільне, й адміністративне судочинство, а в деяких державах – і судовий конституційний контроль. Ця модель не виключає існування в країні також окремих спеціалізованих судових органів, наприклад, у справах неповнолітніх, патентних і податкових судів. Проте останні тільки доповнюють основну загальну судову систему, а деякі з них мають швидше квазісудовий характер.

Система загальних судів має ієрархічну триступінчасту структуру, а в ряді країн – і чотириступінчасту. Основна маса справ розглядається в судах першої інстанції, які умовно можна назвати "районними" (в різних країнах вони мають різні найменування). Наступна інстанція – апеляційні суди, які розглядають скарги на ухвали судів першої інстанції, які входять до судового округу даного апеляційного суду, а також найбільш складні справи, віднесені законом до їх компетенції. Апеляційний порядок розгляду скарг означає повторний розгляд справи у повному обсязі. Така форма характерна для Франції, Індії. Та є ще один варіант оскарження судових ухвал – це касаційний порядок, який, зокрема, існує в країнах колишнього СРСР. Суд розглядає матеріали справи і перевіряє їх з точки зору формальної. Там заслуховуються тільки представники скаргника і думку нейтрального представника

державної юстиції. Якщо суд другої інстанції (касаційний суд) знайде будь-які недоліки в процесі, то він скасовує ухвалу нижчестоящего суду і направляє його на повторний розгляд. Нарешті, вищий судовий орган – "верховний суд" (вищий наглядовий орган) перевіряє ухвали нижчестоящих судів у плані правильності застосування правової норми, проте іноді він може розглядати особливо важливі справи в якості першої інстанції.

2. *Т. зв. американська модель*, яка існує в деяких державах із федеративним устроєм (наприклад, США). Тут функціонують паралельно федеральна судова система і система судів кожного зі штатів. Компетенція цих судів розрізняється в основному по тому, яка норма – федерального законодавства або права штату – належить застосуванню в даній справі. Наприклад, федеральна судова система США має таку структуру: Верховний суд (дев'ять суддів), близько 100 районних судів (їх іменують також окружними) в якості судів першої інстанції; 14 апеляційних судів (друга інстанція). Поділ території країни на судові округи не збігається з її адміністративно-територіальним поділом. Такий поділ використовується для того, щоб зробити суди максимально незалежними від регіональних влад.

3. *Судова система із зовнішньою спеціалізацією характеризується тим, що поряд із системою загальних судів діють інші самостійні спеціалізовані системи судів*. Судова система країни в цілому нібито складається з декількох автономних підсистем, кожна зі своєю компетенцією. І хоча за масштабами діяльності система загальних судів при цьому залишається головною, проте її компетенція в тій чи іншій мірі є урізаною порівняно з компетенцією загальних судів з судової системи першої моделі. Як вже зазначалося вище, полісистемність найкращим чином представлена у ФРН, в інших же країнах спостерігається, як правило, наявність двох-трьох систем.

Зупинимось докладніше на судовій системі Португалії. Згідно з Конституцією (ст. 211), у цій державі, крім Конституційного суду існують такі категорії судів: а) Верховний суд і суди загальної юрисдикції першої та другої інстанцій; б) Верховний адміністративний суд і решта адміністративних і фіскальних судів; в) Лічильна палата; г) військові трибуна-

ли. Крім того, Конституція передбачає існування морських судів та арбітражних судів.

Незалежно від форми (моделі) судової системи, усі конституції демократичних держав містять норми про побудову судів на *принципі участі населення у здійсненні правосуддя* (наприклад, ст. 91 Конституції Австрії містить формулу: "народ бере участь у здійсненні правосуддя"). Конкретно питання про участь населення в здійсненні правосуддя зводиться до наявності в одних країнах *суду присяжних*, в інших – *інституту судових засідателів* (шефенів), а в третіх – *обох названих форм*. В усіх цих випадках у розгляді справ поряд із професійними суддями беруть участь громадяни, як правило, із числа тих, що проживають на території даного судового округу.

Вкажемо ще на один принцип конституційного значення, якому повинна відповідати судова система в демократичній державі, – рівності громадян перед законом і судом. Його треба розуміти як забезпечення доступу громадян до правосуддя. Основною перешкодою на шляху реалізації цього принципу є дорожня юридичної допомоги, необхідної громадянам для звернення до суду і самого судового процесу. Наприклад, на початку 80-х рр. судочинство у більшості американських судів коштувало 1,5 тис. дол. на день, а в суді присяжних – не менше 54 тис. дол. на місяць. Година судового засідання коштує 250 дол., 20-хвилинне засідання щодо оформлення визнання вини – 75 дол., щодо розгляду проступку неповнолітнього – не менше 50 дол. Звичайно, вживаються відповідні заходи, покликані пом'якшити цю перешкоду. Безоплатна правова допомога була розширена у Франції, ФРН, Великобританії, США. Згідно зі ст. 119 Конституції Іспанії "правосуддя здійснюється безоплатно... в усіх випадках для осіб, які не володіють достатніми засобами для провадження процесу". Але в багатьох випадках неможливо обійтися без допомоги адвоката, яка дорого коштує. Отже, проблема залишається нерозв'язаною. Як дотепно висловився один італійський юрист, "Правосуддя служить народові, але коштує йому дуже дорого".

§ 4. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ПРАВОСУДДЯ

Конституції більшості держав у тому чи іншому обсязі фіксують і принципи, якими суд повинен керуватися при здійсненні правосуддя, тобто при розгляді конкретних справ. Зрозуміло, що не лише незначна частина правил, які регламентують діяльність суду (для повної регламентації існують процесуальні кодекси). Проте саме ті правила, які зафіксовані в конституціях, можна назвати основоположними. У цілому "каталог" цих принципів і гарантій досить великий; і в правових державах усі вони діють, будучи передбачені якщо не конституціями, то судовим і процесуальним законодавством. Коротко зупинимося на деяких з них.

1. *Гарантія підсудності* (ст. 101 Основного закону ФРН має такий припис: "Ніхто не може бути вилучений із провадження свого законного судді"). Це означає, що кримінальна або цивільна справа буде розглядатися в суді, який наперед визначений правовими нормами про підсудність. Забороняється утворення спеціальних судів для розгляду будь-якої конкретної справи, як і передавання справ із суду до іншого суду, крім випадків, передбачених законом.

2. *Відкритість і гласність правосуддя* означає, що судові засідання відкриті для публіки і засобів масової інформації. Так, ст. 209 Конституції Португалії фіксує таке положення: "Судові засідання є відкритими, за винятком випадків, коли сам суд ухвалить про зворотне у мотивованій постанові з метою захисту гідності особи і суспільної моралі або забезпечення нормальної діяльності суду". У будь-якому разі ухвали суду оголошуються публічно.

3. *Усний характер процесу* (ст. 120 Конституції Іспанії говорить: "Судовий розгляд є переважно усним, особливо в кримінальних справах"). Цей принцип надає найбільші можливості для з'ясування усіх обставин справи, з'ясування позиції всіх учасників процесу.

4. *Змагальність*. Він означає, що всі сторони в процесі рівноправні, мають рівні можливості для відстоювання своїх правових позицій, а хід їх змагальності одного з іншим допомагає суду об'єктивно оцінювати всі обставини справи. В силу цього принципу сторони вільні у наданні суду доказів, але сам суд не вправі спиратися на докази, отримані з порушен-

ням закону. Загально визнано, що не можуть використовуватися докази, при отриманні яких допущені приниження гідності особи, тортури і насильства, незаконне вторгнення до житла, зловживання сімейною таємницею, несанкціоноване підслуховування телефонних розмов та ін.

5. *Право громадян на захист* охоплює не тільки судовий процес, але й усі стадії досудового провадження у справі. Ще Білль про права 1791 р. у шостій поправці до Конституції США прописував, що в усіх випадках кримінального переслідування звинувачений має право на допомогу адвоката для свого захисту. З того часу цей принцип увійшов у більшість конституційних текстів. У Конституції Італії він відбитий таким чином: "Захист є непорушним правом на будь-якій стадії і в будь-якому стані процесу".

6. *Презумпція невинуватості*. Цей принцип означає, що особа, яка звинувачується у здійсненні злочину, вважається невинною, доки її вина не буде доказана у передбаченому законом порядку і встановлена у вироку суду, який набрав чинності.

7. Ще один принцип діяльності судів впливає з формули: "*усі дії судової влади повинні бути мотивовані*" (ст. 111 Конституції Італії). Ця вимога легко пояснюється: дії правосуддя настільки відповідальні, настільки значущі для інтересів і долей не тільки окремих людей, але й їхніх колективів, що повинні бути багаторазово зважені та всебічно обгрунтовані.

Перелічені вище принципи – загальні та єдині для усіх судів кожної країни.

§ 5. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС СУДДІВ

Статус суддів та їх конституційне становище визначається практично в усіх основних законах демократичних і тих, що обрали цей шлях розвитку державах у формі проголошення ряду принципів.

До їх числа відносяться такі: *призначуваність, незмінюваність, незалежність суддів, судова несумісність*.

Діючі конституції у переважній більшості дотримуються *принципу призначуваності*. Зазначимо, що акт призначення – це аргументоване рішення влад, яке побудоване на юридично регламентованій процедурі професійного відбору, якому пе-

редує спеціальна професійна підготовка і суворі правила проходження ступенів суддівської кар'єри. В Італії та Франції, зокрема, це проводиться на конституційній основі.

У будь-якому разі процедура формування суддівського корпусу має два етапи: *попередній та безпосередній*. На *першому етапі* відбувається відбір кандидатів на посади суддів. Зауважимо, що практично в усіх країнах вимоги, які пред'являються до професійного рівня і кваліфікації, освіти, віку, а також моральних якостей претендентів, досить високі. Конституція Росії (ст. 119), наприклад, фіксує до претендентів на суддівські посади такі вимоги: наявність громадянства РФ, вищої юридичної освіти, стажу роботи з юридичної професії не менше п'яти років, досягнення 25-річного віку. У ФРН згаданий закон про суддів передбачає необхідність складання двох державних іспитів при наявності юридичної освіти та проходження спеціального судового стажування (п. 1 § 5). Ще більш високі вимоги ставляться до осіб, які претендують на зайняття посади у вищих судах. Так, у ФРН для обрання суддею Федерального конституційного суду кандидат має досягти 40-річного віку, володіти правом бути обраним до Бундестагу, успішно скласти кваліфікаційні іспити. У РФ кандидат на аналогічну посаду повинен володіти вищою кваліфікацією в галузі права. Наявність ученої або академічного ступеня полегшує доступ до займання посади судді.

Право й обов'язок проведення відбору кандидатів належить, як правило, або органу типу магістратури (Іспанія, Італія, Польща, Румунія, Франція), або міністерству юстиції і спеціальним кваліфікаційним комісіям (Австрія, Росія, США, Угорщина, ФРН та ін.), або власне судовим органам (у Великобританії кандидатів на посаду суддів рекомендує відомство лорд-канцлера, в Японії судді нижчих судів відбираються Верховним судом).

Другий етап пов'язаний з процедурами безпосереднього призначення на посаду або безпосередніх виборів суддів. У більшості держав розвиненої демократії професійні судді призначаються на посаду. Про те значення, яке надається актові призначення, свідчить той факт, що в багатьох країнах, наприклад, в Австрії та Франції, цей акт віднесений до компетенції президента. У США федеральні судді призначаються президентом за

згодою Сенату. Конституція Польщі встановлює, що судді призначаються Президентом за пропозицією Всепольської судової Ради (ст. 179). У ФРН основна частина федеральних суддів і суддів земель призначаються міністерством юстиції. В Японії судді в основному призначаються урядом, а у Великобританії мирові (непрофесійні) судді призначаються лорд-канцлером.

Досить розповсюдженим залишається і *спосіб формування суддівського корпусу шляхом виборів* (Болгарія, Чехія та ін.). Крім того, обираються (хоча і різними способами) члени суду присяжних, шеффени*, судові та народні засідателі, ассізи**.

Інший важливий конституційний принцип, який визначає становище суддів, є *принцип незмінюваності*. За загальним правилом, суддя обіймає свою посаду або довічно, або по досягненні певного (пенсійного) віку (ст. 87 Конституції Греції), або до того часу, доки його поведінка є бездоганною (ст. 115 Конституції Литви, ст. 3 Конституції США), або не порушує головних положень Основного закону і конституційного ладу (п. 1 ст. 98 Основного закону ФРН).

У конституціях і спеціальних законах зарубіжних країн найчастіше вказується на який термін проводиться призначення. Наприклад, у Грузії та Японії призначення суддів здійснюється на 10 років, у Молдавії – спочатку на певний термін, а потім – безстрокове. В основному ж судді обіймають свою посаду: в Італії до 70 р., у Великобританії – до 72 р., а судді вищих інстанцій до 75 р. згідно з принципом незмінюваності, особу, яка призначена на судову посаду, не можна без її згоди не тільки звільнити, але й перевести на іншу посаду, за винятком підстав, вказаних в законі.

Підставою для звільнення судді від посади є вирок суду, який набрав законну чинність (ст. 115 Конституції Литви, ст. 147 Конституції Естонії та ін.). Існує також інститут судової відставки або "звільнення за власним бажанням" у випадках небажання виконувати обов'язки судді, досягнення пенсійного віку, за іншими підставами, вказаними в законі (ст. 88

* *Шеффени* – (від нім. Schöffen – засідатель) – особливий вид присяжних у зарубіжних країнах, які не складають самостійну колегію, а допомагають судді у вирішенні усіх справ.

** Ассізи (від лат. assisae – засідання) – у ряді країн виїзний суд з присяжними.

Конституції Греції, ст. 100 Конституції Казахстану, ст. 97 Основного закону ФРН).

У тій чи іншій формі майже всіма конституціями проголошується *принцип незалежності суддів*. Це означає, що при здійсненні своїх повноважень вони керуються тільки законом. Не припускається можливість втручання в діяльності суддів. Найбільш розповсюджена конституційна формула: "судді підкоряються тільки закону" (ст. 101 Конституції Італії, ст. 97 Основного закону ФРН, ст. 117 Конституції Іспанії та ін.).

У Франції незалежність суддів не проголошується Конституцією 1958 р., але впливає з доктрини неупередженості судді, яка відображена в Органічному законі 1958 р. (в редакції 1984 р.) про статус магістратів. Для гарантування незалежної (неупередженої) діяльності суддів ст. 11 Органічного закону встановила, що магістрати користуються особливим захистом від будь-яких погроз на їх адресу та посягань.

У країнах англосаксонської системи права, в США і Великобританії, незалежність суддів забезпечується сукупністю ряду принципів і положень: неупередженістю суддів, терміном їх перебування на посаді та умовами відставки. Важливою матеріальною гарантією незалежності суддів є високий рівень отриманої ним службової винагороди.

Ще одним конституційним принципом, який характеризує правовий статус судді, є *принцип несумісності*. Це заборона суддям обіймати одночасно інші державні та громадські посади. Так, Конституція Греції у ст. 89 забороняє суддям виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу, а також займатися будь-якою професійною діяльністю. З цього правила зроблено виняток: судді можуть обиратися членами академій і професорами вузів. Схожу норму містять ст. 111 Конституції Білорусі, ст. 86 Конституції Грузії.

Нарешті, *судовий імунітет* означає, що суддя не може бути притягнений до дисциплінарної, а тим більше – кримінальної, відповідальності за свої ухвали з конкретних питань.

Суддя у будь-якій державі користується особистою недоторканністю: він не може бути підданий обшуку, допиту, бути затриманим і заарештованим, притягнений до слідства і до суду, крім як у порядку особливої процедури, передбаченої законом, яка, як правило, досить складна.

Розділ XIII

КОНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ТА САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

§ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ТА САМОВРЯДУВАННЯ

Жодною країною сучасного світу, за винятком декількох невеликих держав (наприклад, держава-місто Ватикан, Науру, Тувалу та ін.), неможливо управляти тільки з центру. Практика розвитку місцевого управління протягом багатьох століть у цілому підтвердила наявність об'єктивних потреб у ньому з боку суспільства. Обгрутовуючи необхідність існування органів місцевої влади, французький учений і політичний діяч XIX ст. Ал. де Токвіль писав: "Центральна влада, якою б освіченою та досвідченою вона не була, не в змозі одна охопити всі подробиці життя великого народу. Вона не може цього зробити тому, що таке завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається тільки лише своїми силами створити і привести в дію незліченну багатоманітність різних суспільних механізмів, вона повинна або задовольнитися неповними результатами, або її зусилля будуть просто даремними". Централізація надає зовнішню впорядкованість справам суспільства і забезпечує можливість досягнути деякої одноманітності проявів людської активності. Коли ж "виникає необхідність привести у рух глибинні сили суспільства або ж різко прискорити його розвиток, централізована влада негайно втрачає свою силу". У разі ж об'єднання індивідуальних сил із громадськими, як це відбувається у межах місцевого самоврядування, часом удається домогтися того, чого "найконцетрованіша і найактивніша влада була б не в змозі зробити"¹.

Світовий досвід переконує, що у більшості зарубіжних країн управління місцевими справами, як правило, здійсню-

¹ Див.: Токвіль Ал. (де) Демократив в Америке. – М., 1994. – С. 86, 89.

ється як через призначені з центру органи державної адміністрації на місцях, які виступають у якості периферійної ланки державного апарату, так і через представницькі органи, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Такі представницькі органи часто іменуються органами місцевого самоврядування або муніципального управління¹.

Поєднання державного управління на місцях із місцевим самоврядуванням зумовлюється цілим комплексом причин політичного, економічного та юридичного порядку. *По-перше*, тенденції децентралізації, уособленої органами місцевого самоврядування, природно протистоїть тенденція централізму, що створює механізм узгодження місцевих інтересів із загальнодержавними. *По-друге*, можливості формування місцевого бюджету за рахунок місцевих податків і зборів досить обмежені (підвищення податків може викликати незадоволення виборців), і його засобів часто-густо не вистачає для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування. Звідси випливає необхідність централізованих асигнувань на потреби місцевого самоврядування. А це, зумовлює контроль центральної влади за муніципальними органами у даній сфері. *По-третє*, природним уявляється обмеження самостійності муніципалітетів у галузях, які мають загальнодержавні значення, що пов'язано з необхідністю забезпечити однакові високі стандарти управління. Нарешті, *по-четверте*, законодавче регулювання місцевого самоврядування, що включає регламентацію компетенції та основ порядку діяльності місцевих органів, породжує потребу адміністративного контролю за законністю актів місцевого самоврядування².

З цього приводу англійський фахівець Д.М.Хілл у монографії "Теорія демократії та місцеве управління" зазначає, що мі-

¹ У ряді держав муніципальним іменується лише міське управління (наприклад, у Великобританії, США). Але у спеціальній літературі термін "муніципальне" застосовується і стосовно інших видів місцевого управління.

² Див.: Алебастрова И.А. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. – М., 1994. – С. 8.

сцева демократія не може існувати автономно від загальнонаціональної демократичної системи і виправдовує своє призначення лише в якості сукупності самоврядних спільнот. Демократична система влади охоплює цілий ряд державних і приватних органів та інститутів, одним з яких є місцеве управління"¹.

У науковій літературі нерідко підкреслюється, що функціонування демократичної системи забезпечується розподілом влад по горизонталі (на три гілки влади), а також по вертикалі, що передбачає наявність відносно автономних спільнот, які мають свої органи і компетенцію, місцеве управління, таким чином, є необхідною демократичною протиположністю центральній владі, яке сприяє своєю легітимною діяльністю обмеженню можливого свавілля з її боку².

Розвиток конституційного інституту місцевого управління нерозривно пов'язаний з виникненням та еволюцією місцевого самоврядування як децентралізованої форми управління, розробкою теоретичних концепцій місцевого самоврядування, формуванням законодавства, що регулює муніципальну діяльність.

Правові основи систем місцевого управління та самоврядування більшості європейських країн, а також США, Японії та ряду інших держав були закладені у ході муніципальних реформ у ХІХ ст., хоча традиції громадського, міського самоврядування мали своє коріння ще в осередках полісної демократії античного світу, міських і сільських громадах середньовічної станової держави.

Думка про надання громаді самостійності в управлінні місцевими справами, забезпечення свободи громадського самоврядування від нагляду і втручання з боку центральних влад почала розвиватися в середньовічній Європі. Її розвиток був пов'язаний з намаганням окремих міських громад, у яких набирав силу торгово-промисловий капітал, вийти з-під юрисдикції землевласників, звільнитися від їх впливу, останні природно, намага-

¹ Цит. за: Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 6.

² Див.: Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С. 3.

лись не допустити цього. Звідси народилася ідея про примат громади та її права над державою, оскільки громади сформува-лись раніше від неї. Пізніше ці ідеї були сформульовані у вчен-нях Е.Мейєра, О.Лабанда, О.Ресслера та інших німецьких уче-них і отримали назву теорії "вільної громади", сутність якої зво-дилась до того, що громади, за самою природою своєю самос-тійні, вони не державою створені, а нею тільки визнані, а тому мають самостійне право управляти своїми власними справами. Прихильники цієї теорії в поняття **самоврядування** включали такі елементи: 1) управління власними справами громади; 2) громади є суб'єктами прав, які їм належать; 3) посадові особи общинного управління суть органи не держави, а громади. От-же, діяльність органів самоврядування протиставилась держав-ному управлінню і, отже, самоврядування є органами не держа-ви, а "місцевої громади".

Тоді вважалось, що місцеві представницькі органи є "ні-бито четвертою владою, пов'язаною законом і судовим конт-ролем, але не підпорядкованої уряду та його органом у центрі і на місцях"¹. Цікаво, що Конституція Бельгії 1831 р. навіть містила спеціальну статтю, присвячену громадському управ-лінню, і, що дуже важливо, поряд із законодавчою, виконав-чою і судовою владами визнавала владу четверту – муніципа-льну: "інтереси, які стосуються винятково громад або провін-цій, підлягають регулюванню радами громад або провінцій, згідно із принципами, встановленими Конституцією" (ст. 31, у редакції 1993 р. – ст. 41).

На зміну теорії вільної громади прийшла суспільна тео-рія самоврядування (або суспільно-господарська теорія само-врядування). Прихильники цієї теорії (наприклад, О.Гірке) зводили сутність самоврядування до завідування господарсь-кими справами даної самоврядної одиниці².

Однак подібні погляди на місцеве самоврядування проі-снували недовго. З одного боку, протиставлення громад дер-

¹ Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистическо-го государства. – М., 1971. – С. 172.

² Див.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб, 1909. – Т. 2. – С. 489.

жаві не сприяло її зміцненню, а з іншого – з цієї теорії випливало, що територія держави повинна складатися з територій, незалежних одна від одної самоврядних громад, чого не відбувалося на практиці.

Поступово ідея протиставлення громади державі уцухнула. Місцеве самоврядування стали розглядати як розподіл обов'язків щодо управління державними справами між центральними і місцевими владами. З'являється **державницька теорія самоврядування**, основні положення якої розробили видатні німецькі вчені XIX ст. Лоренц Штейн і Рудольф Гнейст. Останній, до речі, першим увів у науковий обіг поняття "самоврядування" (selfgovernment). Згідно з цією теорією, *самоврядування* – це одна з форм організації місцевого державного управління. Усі повноваження у галузі самоврядування дані державою, мають джерелом державну владу. Тому, за словами Р.Гнейста, самоврядування є здійснення місцевими виборними установами волі держави, місцеві органи є, насамперед, агентами держави; відтак вже даної місцевості". Відмінною рисою самоврядування він вважав те, що посади в органах самоврядування є почесними посадами; вони заміщаються шляхом призначення урядом, але безоплатні; в безоплатності праці посадових осіб органів самоврядування він вбачав гарантію незалежності їх від центральної адміністрації.

Державницька теорія самоврядування отримала свій розвиток у працях російських учених А.Д.Градовського, М.І.Лазаревського, Б.М.Чичеріна та інших.

Прихильниками цієї теорії були і радянські вчені. Вони пов'язували самоврядування з діяльністю Рад. "Будучи органами державної влади на місцях, – зазначали правознавці, – Ради є також і місцевими органами влади, тобто самоврядуванням по-справжньому". Місцеві ради розглядалися як органи, які мають "подвійну" природу – органи державної влади на місцях, які входять в єдину систему Рад, і органи громадського самоврядування населення.

У цілому можна підкреслити, що основні теоретичні положення про природу і сутність місцевого управління та самоврядування, висунуті та обгрунтовані у працях Токвіля, Штейна, Гнейста та інших учених XIX ст., лежать в основі сучасних

поглядів на органи місцевого управління та самоврядування, їх місце в системі демократичного управління суспільством.

На зламі XX і XXI століть існують різні теорії, що відображають підпорядкування муніципалітетів державній адміністрації. Широкого розповсюдження набула **концепція дуалізму місцевого управління**. Згідно з цією теорією, муніципалітет, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходить за межі місцевих інтересів і, отже, повинен діяти як інструмент державної адміністрації. Водночас муніципалітети зберігають самостійність у чисто місцевих справах. Так, датські вчені стверджують, що муніципалітети не є нерегульованою "державою у державі", але виступають у якості місцевих політичних одиниць із відносно більшою незалежністю, яка вписується у загальну систему держави¹.

Деякі концепції муніципального управління пов'язані з теорією "**держави загального благоденства**". В основу однієї з них – теорії соціального обслуговування покладена теза про здійснення муніципалітетами одного з основних завдань: надання послуг своїм мешканцем, організація обслуговування населення². У багатьох державах сприйняли **концепцію позаполітичного місцевого управління**, яка проголошує, що муніципалітети повинні стояти осторонь від політики, бути службовим апаратом, який спеціалізується на поданні суспільству певних послуг³.

Більш виваженою у даному випадку виглядає позиція фінських учених, які, підкреслюючи зв'язок місцевого самоврядування з державною організацією, водночас фіксують реальне становище: "Між тим, у правовій теорії немає спільної думки щодо того, як розуміти становище муніципального самоврядування у державі. Одні стверджують, що право комун на самоврядування видано державою у законодавстві, і комуни, отже, не володіють суверенним правом на управління своєю територією як держава. Інші дотримуються тієї позиції, при якій комуна і держава рівноправні та їх існування не залежить одна від одної. Фактом залишається, що традиції міс-

¹ Див.: Местное самоуправление. – М., 1995. – С. 18.

² Див.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1997. – С. 48.

³ Див.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 324.

цевого самоврядування старіші від традицій держави. Отже, недоцільно підкреслювати становище держави як органа, який дав право на самоврядування, і зображати її як первісний суб'єкт суспільного правління¹.

На нашу думку, більш правильними здається підхід, при якому не протиставляється місцеве самоврядування місцевому управлінню, а розглядає їх у співвідношенні частини до цілого. Так, дослідник Х.Ф.Алдерфера закликає не протиставляти такі питання, як "місцеве самоврядування" та "місцеве державне управління", "місцеве представницьке управління" і "місцеве непередставницьке управління", оскільки всі вони входять до більш широкого поняття – "місцеве управління". Останнє, на думку вченого, досить всеосяжне і "охоплює всі одиниці управління нижче загальнонаціонального рівня в унітарних державах і нижче рівня суб'єкта федерації у федеративних державах"².

Місцеве управління, як у цьому переконує світовий досвід, є досить складним і гнучким механізмом, який може включати як державну адміністрацію на місцях, так і місцеві представницькі та їх виконавчі органи, що відображає суміщення в інституті місцевого (муніципального) управління самоврядних і державницьких засад. У противному прийшлося би визнати, що у Великобританії та інших державах англосаксонського права, де відсутні представники з центру, немає місцевого управління,, хоча саме останній термін і використовується тут як у законодавстві, так і в працях дослідників.

Місцеве управління і самоврядування завжди вважалися підвалиною демократичного устрою суспільства, і від того, наскільки розвинута, активна і досконала муніципальна система, багато в чому залежить міцність демократичних інститутів і загальна політична стабільність у тій чи іншій державі. В ретроспективному плані муніципальна система отримала новий імпульс для свого розвитку з появою перших писаних конституцій. Уже тоді робилися спроби відвести їй адекватне місце у державному механізмі.

¹ Див.: Коммунальное управление в Финляндии. – Хельсинки, 1985. – С. 38.

² Цит. за: Черкасов А.И. Вказана праця. – С. 23.

У даний час, як і в минулому, юридичною базою формування та діяльності місцевих органів влади у будь-якій державі служать конституція та інші правові акти, але при цьому положення конституції користуються безумовним пріоритетом перед будь-якими іншими законами. Порівняльний аналіз текстів основних законів свідчить, що в конституціях переважної більшості держав світу закріплені такі положення, що стосуються функціонування місцевого управління та самоврядування: *роль і місце органів місцевої влади в політичній системі суспільства; головні принципи організації місцевого управління та самоврядування; основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми здійснення місцевого самоврядування та управління, основи їх компетенції, внутрішньої структури і взаємовідносин; адміністративний нагляд; гарантії місцевого самоврядування* (конституційні, судові, законодавчі, матеріально-фінансові тощо).

Насамперед, конституції переважної більшості сучасних держав розглядають **інститут місцевого самоврядування** як *невід'ємний елемент політичної системи, важливий принцип її функціонування, суттєву ланку у механізмі народовладдя*. Наприклад, у п. 1 ст. 2 Конституції Болгарії сказано, що Республіка Болгарія – єдина держава з місцевим самоврядуванням". А п. 2 ст. 1 встановлює, що вся державна влада походить від народу і здійснюється ним безпосередньо і через органи, передбачені Конституцією. Згідно же з п. 1 ст. 136 таким органом є, зокрема, община, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні общиною як через обрані ними органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо шляхом референдуму та загальних зборів населення. Аналогічні положення містить і Конституція РФ, де в ч. 2 ст. 3 сказано, що народ здійснює владу безпосередньо, а також через органи державної влади і місцевого самоврядування.

Звичайно, організація та діяльність місцевого управління та його органів, як державних, так і самоврядних, базується на ряді принципів, найважливіші з яких закріплені в конституціях. До їх числа відносяться передусім *принципи суспільного і державного ладу*, які зафіксовані у початкових розділах основних законів: це – *демократизм і народовладдя: визнання, дотримання та захист прав і свобод людини і грома-*

дянина; суверенітет і цілісність території держави; національна рівноправність і право на національну самобутність; розподілу влад, законність.

Обсяг конституційного регулювання питань місцевого управління та самоврядування у різних державах неоднаковий. Зокрема, в країнах із федеративним устроєм національні конституції можуть регламентувати місцеве управління досить докладно (Австрія, Бразилія, Мексика), а можуть тільки згадувати про нього (ФРН) або взагалі не торкнутися цього питання, залишивши регулювання місцевого управління суто на розсуд суб'єктів федерації (Австралія, Канада, США, Швейцарія).

Так, в Основному законі ФРН тільки констатується, що "у землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, утворене загальними, прямими вільними, рівними і таємними виборами" (п. 1 ст. 28). У Конституції Індії 1950 р. практично до 1992 р. тільки зазначалося, що держава вживає заходи щодо організації сільських пачаятів (представницьких органів, утворених на рівні села. – А.Г.) і наділення їх такими повноваженнями та владою, які можуть стати необхідними для того, щоб вони функціонували в якості самоврядної одиниці" (ст. 40). Але у 1992 р. були прийняті 73-я і 74-а поправки до Конституції, які надали повноцінний конституційний статус відповідно панчаятам і муніципалітетам. Дані поправки закріпили, зокрема, основні принципи організації та діяльності місцевих представницьких органів у Індії, головними з яких є регулярне проведення виборів до цих органів за територіальними округами (кожні п'ять років). На випадок же дострокового розпуску місцевого представницького органу нові вибори повинні відбутися протягом шести місяців із моменту розпуску.

У США повна залежність і похідність місцевих органів від штатів була сформульована ще у 1868 р. верховним суддею штату Айова Дж.Діллоном: "Муніципальні корпорації зобов'язані своїм утворенням і здобувають усі свої права і повноваження від легіслатур штатів"¹, т.зв. "правило Діллона". Положення, які регулюють місцеве управління, містяться в конституціях усіх штатів. Але ступінь врегульованості різних аспектів місцевого управління в окремих штатах неоднакова. Наприклад, конститу-

¹ Цит. за: Современный буржуазный федерализм. – М., 1978. – С. 26.

ції Алабами, Делаверу та Міссісіпі містять невелику кількість норм, які стосуються місцевих органів. І, навпаки, у конституціях Аляски, Іллінойса та інших штатів закріплені не тільки основні принципи діяльності місцевих органів, але й норми, які регламентують внутрішню організацію муніципалітетів¹.

У Російській Федерації у Конституції 1993 р. дається характеристика загальної конституційної моделі російського місцевого управління, встановлюються можливі форми його здійснення, фіксуються гарантії місцевого самоврядування (розділ VIII, ст. 130-133).

Обсяг конституційного регулювання місцевого управління в унітарних державах також неоднаковий. Так, в Основних законах Данії та Норвегії про місцеве управління взагалі нічого не сказано. Лаконічні в цьому питанні конституції Грузії та Франції. Водночас у новітніх конституціях інших країн місцевому управлінню присвячені цілі розділи (у хорватській – розділ "Устрій місцевого (локального) самоврядування", у болгарській – "місцеве самоврядування і місцева адміністрація", чеській – "Територіальне самоврядування", Основний закон Монголії 1992 р. – "Адміністративно-територіальні одиниці Монголії, їх управління").

Конституції багатьох держав фіксують і ряд специфічних принципів, які торкаються функціонування місцевих органів влади. Так, конституції Італії 1947 р. (ст. 115, 116, 118, 199), Греції 1975 р. (п. 2 ст. 102), Іспанії 1978 р. (ст. 137), Португалії 1976 р. (ст. 227), Румунії 1991 р. (ст. 119) та інших держав проголошують *принцип автономії як неодмінний атрибут для управління на місцях*. При цьому португальський Основний закон під автономією розуміє демократичну участь громадян в управлінні соціально-економічним розвитком, стимулювання і захист місцевих інтересів, а також зміцнення національної єдності та солідарності між усіма португальцями. Іспанська конституція (ст. 2, 138) говорить також про принцип солідарності між автономними утвореннями як спосіб встановлення справедливої й адекватної рівноваги між різними частинами іспанської території. Ст. 59 Основного закону Монголії закріплює

¹ Див.: Черкасов А.И. Вказана праця. – С. 39.

принцип, згідно з яким управління на місцях будується на основі *поєднання самоврядування з державним управлінням*.

Звичайно, конституційні положення про місцеве управління конкретизуються і деталізуються у поточному законодавстві. В першу чергу – це спеціальні закони про місцеве управління (Закон про місцеве управління 1968 р. – у Данії; Закон про місцеве самоврядування та управління 1992 року – в Хорватії). Окремими законами може регламентуватися діяльність представників державної адміністрації на місцях (наприклад. Закон про префектів 1992 р. – в Албанії).

Місцеве управління і самоврядування регламентується також законами про статус членів місцевих представницьких органів (Закон про статус членів місцевої Ради 1990 року – у Литві); загальними законами про статус депутатів усіх рівнів (Закон про статус народного депутата – в Латвії), а також різними актами, присвяченими іншим конституційно-правовим інститутам, зокрема інституту виборів (Закон про обрання членів Національної асамблеї, членів муніципальних рад і мерій 1991 року – у Болгарії).

Чималу роль у регулюванні місцевого управління в усіх державах відіграють закони, присвячені, зокрема, оподаткуванню, державному і місцевим бюджетам (норми таких законів відносяться переважно до фінансового права). Прикладом таких законів можуть служити Закон про місцеві фінанси 1979 р. – у Португалії; Закон про бюджети органів місцевого самоврядування 1993 р. – в Естонії; Закон про місцеві мита і податки 1994 р. – у Румунії тощо.

У ряді держав (наприклад, у Данії) своєрідним неформалізованим способом регулювання місцевого управління є укладання угод між центральним урядом і впливовими асоціаціями місцевого управління. Як зазначає датський юрист К.Кетшер, багато питань місцевого оподаткування, фінансів, позик тощо, регулюються не стільки за допомогою законодавчих актів, скільки шляхом внесення відповідних положень до потрібних угод¹.

¹ Цит. за: Черкасов А.М. Вказана праця. – С. 13.

§ 2. СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЯХ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА ЇХ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Правову основу місцевого управління та самоврядування у будь-якій державі, як уже зазначалося, складають конституційні положення, а також норми поточного законодавства. Насамперед, практично в усіх національних конституціях зафіксований *принцип*, згідно з яким *система органів місцевого управління та самоврядування будується відповідно до системи адміністративно-територіального поділу*. Зокрема, такий підхід характерний для основних законів Іспанії (ст. 137), Італії (ст. 114, 115, 116), Португалії (ст. 237, 238), постсоціалістичних країн, де на конституційному рівні закріплена структура місцевих органів влади.

Важливий конституційний принцип організації місцевої влади, який декларується у більшості основних законів зарубіжних країн, – це *наявність у самоврядних територіальних колективах представницьких органів*, які обираються на основі загальних і рівних виборів при таємному голосуванні. Саме такий спосіб формування місцевих органів самоврядування зафіксований практично в усіх конституціях зарубіжних країн (наприклад, ст. 115, 116 бельгійського, ст. 107 люксембурзького, ст. 129 нідерландського, ст. 102 чеського, ст. 69 словацького основних законів).

У державно-правовій практиці розрізняють різні типи (моделі) або системи місцевого управління, що зумовлює особливості правового регулювання цього інституту в різних країнах світу.

На батьківщині класичних муніципальних форм – у Великобританії – склалася система, що отримала назву *англійської*. Подібна система місцевого управління діє в Австралії, Канаді, Новій Зеландії, США та інших країнах. Характерною рисою цієї системи є відсутність на місцях повноважних представників уряду, які опікують місцеві виборні органи. Звичайно, це не означає, що уряд не здійснює ніякого впливу на діяльність органів місцевого самоврядування. У Великобританії, наприклад, міністерство у справах навколишнього середовища здійснює контроль із загальних питань, які знаходяться у віданні місцевих громад. Інші міністерства здійснюють контроль у інших сферах – у галузі освіти (міністерства освіти), у галузі соціальних послуг (міністерства самоврядування діють у межах своїх

повноважень, то контроль уряду обмежується узгодженням питань із відповідними міністерствами. Уряд здійснює вплив на здійснення програм місцевих громад, використовуючи фінансові важелі: субвенції, дотації. Іншою характерною рисою системи є принцип, який утвердився у Великобританії у ХІХ ст., згідно за яким муніципальні органи роблять лише те, що їм прямо дозволив закон. Муніципалітети розглядаються як автономні утворення, що здійснюють владу, покладену на них парламентом. Це і зумовило ту обставину, що саме парламент, створюючи приватні та місцеві статuti, в яких визначав повноваження муніципальних органів та їх взаємовідносини з центральними органами, і створив правову базу муніципального управління. З 1689 по 1832 р. парламентом було прийнято понад 200 таких актів, які створили основу для прийняття у 1834 р. Закону про опіку злидених, що вважається актом, який заклав підвалини сучасної системи місцевого управління. В 1835 р. актом про муніципальні корпорації встановлений статус 178 міст Англії та Уельсу. Даний акт передбачав обрання муніципальних радників, гласність засідань і т.ін. Цими і наступними актами парламентом протягом сторіччя була створена сучасна система британських муніципальних органів¹.

Зауважимо, що за останні роки у Великобританії здійснюються заходи щодо переходу до однорівневої системи місцевого самоврядування. Так, згідно з Законом про місцеве самоврядування 1992 р. урядом була створена комісія з місцевих громад з метою вивчення – по кожному регіону – організації місцевої влади, а також доцільності запровадження замість дворівневої системи однорівневих структур².

Певною специфікою відрізняється правове регулювання місцевого управління в ряді держав, які сприйняли цю систему. У США, наприклад, найважливішим правовим актом, який визначає правовий статус місцевих органів, є муніципальні хартії; вони існують у 39 штатах. Хартії місцевого самоврядування дають можливість муніципалітетам самим обира-

¹ Див.: Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. – М., 1990.

² Див.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Вказана праця. – С. 50.

ти структуру свого управління, забезпечуючи цим плюралізм форм місцевої демократії.

У ряді зарубіжних держав Європи, Африки, Латинської Америки та Близького Сходу діє *система місцевого управління та самоврядування, яка у своїй основі має французьку модель місцевого управління*. Для цієї моделі характерна наявність на місцевому рівні спеціального уповноваженого уряду, який здійснює контроль за органами місцевого самоврядування. Крім того, підкреслимо, що в основі правового регулювання компетенції органів місцевого управління покладено принцип: цим органом дозволені усі дії, що прямо не заборонені законом і не відносяться до компетенції інших органів¹.

У рамках цієї моделі і в деяких галузях може зберігатися певна ієрархічна підпорядкованість різних рівнів управління. В Італії, наприклад, ст. 130 Конституції надає право областям здійснювати контроль за законністю актів провінцій, комун та інших місцевих утворень. Крім того, згідно з Законом № 142 про устрій місцевих автономій області визначають завдання й основні напрями планування та розвитку територій, які входять до них, розподіляють між ними кошти, які надходять від центральних влад, тощо. У Франції ж відповідно до законів від 7 січня і 22 липня 1983 р. жоден територіальний колектив не може здійснювати опіку над іншим, крім 3-х окремо визначених питань: регіон – над департаментом і комуною з питань освіти і культури; департамент – над комуною із соціальних питань, охорони здоров'я, шкільного транспорту тощо.

В якості самостійної муніципальної системи в науковій літературі виділяють *міське (комунальне) управління Німеччини*. Правові засади цієї системи закладені ще у пруському Статуті міст, запровадженому фон Штейном у 1808 р. Він передбачав розвиток системи об'єднаного самоврядування: нарівні з представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат. Його очолював бургомістр, який був одночасно і головою представницького органу влади. Згідно зі Статутом, органи місцевого самоврядування зобов'язані були розв'язувати місцеві справи не тільки від свого імені, але й за дорученням держави. У подальшому

¹ Див.: Там само. – С. 52.

магістрати були включені в систему державного управління. На початку ХХ ст. здійснювався процес одержавлення громад, які потрапили під жорсткий державний контроль, держава здійснювала керівництво їхньою діяльністю¹. На сучасному етапі місцеві органи влади у ФРН утворюються в районах, містах у ранзі районів і громадах. Згідно з німецькою правовою доктриною, самоврядування означає, що державні завдання вирішуються юридичними особами публічного права. Інакше кажучи, держава делегує частину своїх функцій органам самоврядування. Отже, федерація і землі, є не єдиними суб'єктами державного управління: громади й райони виконують покладені на них функції або як інститути самоврядування, або від імені держави за вказівкою державного органу у межах делегованих ним функцій.

Як бачимо, місцеве управління у ФРН, а також в Австрії та Японії, має схожість як з англосаксонською, так і з французькою системами, володіючи, однак, при цьому і деякими специфічними рисами, що дозволяє деяким дослідникам говорити про своєрідні "змішані", "гібридні" форми управління на місцях².

Близькою до цієї "гібридної" системи є т.зв. "радянська" модель (система Рад) місцевого управління, що зберігається в тій чи іншій формі у В'єтнамі, КНР, КНДР, на Кубі. Окремі риси продовжують прослідковуватися і в деяких країнах, утворених на теренах колишнього СРСР. В основі побудови цієї моделі покладено *принцип повновладдя представницьких органів (Рад) на відповідній території* (насправді вони діють за вказівкою місцевих органів правлячої (комуністичної партії). Наприклад, Конституція Куби 1976 р. характеризує місцеві асамблеї як вищі органи державної влади на місцях, які здійснюють у межах свого кола відання державні функції у відповідних територіальних одиницях. Система Рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю ланок, які входять до неї. Вони обирають свої колегіальні виконавчі органи (виконкоми, місцеві уряди). Важливою особливістю організації та діяльності Рад було і залишається партійне керівництво ними, основними напрямками якого є: а) вироблення політичної

¹ Див.: Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. – М.: МГУ, 1982. – С. 15.

² Див.: Органы местного управления в зарубежных странах: Сравнительное исследование. – М., 1994. – С. 13.

лінії та вказівок з основних питань, пов'язаних із реалізацією Радами політики партії; б) керівництво формуванням представницьких органів, підбір, розстановка, навчання і виховання кадрів, працюючих у радах; в) контроль за діяльністю радянських органів щодо реалізації партійних директив.

Характеризуючи організацію місцевого управління у зарубіжних країнах, необхідно враховувати, що специфіка муніципальних організаційних форм, поєднання і взаємодія місцевого самоврядування і державного управління визначаються історичними, географічними, демографічними особливостями тієї чи іншої країни, політичним режимом, а також правовою системою. Зокрема, для багатьох країн, що розвиваються, характерна вага роль у місцевому управлінні представників, призначених зверху, тобто т.зв. "пряме державне управління на місцях". У ряді країн, і це заслуговує на особливу увагу, представниками держави можуть виступати мери (бургомістри) муніципалітетів. Так, у Бельгії бургомістр призначається королем із числа членів комунальної ради, будучи одночасно представником короля і головним магістратом комуни. У Нідерландах бургомістр, який є головою виконавчого органу муніципалітету, призначається королівським указом за рекомендацією королівського комісара у справах даної провінції після консультації з муніципальною радою.

Первісним осередком місцевого самоврядування у зарубіжних країнах є, як правило, *міські та сільські комуни*, які можуть іменуватися по-різному. В Данії, наприклад, вони іменуються *муніципалітетами (комуни, громади)*. У деяких країнах утворюються невеликі самоврядні територіальні осередки, які не мають статусу муніципалітетів. Наприклад, в Іспанії нараховується більше 3670 місцевих громад, розмір яких менший від розміру комуни. Вони мають назви: *хутір, посад, пріхід (парафія)* тощо.

Після Другої світової війни у деяких європейських державах (Великобританія, ФРН, Скандинавські країни) відбулися реформи місцевого самоврядування, що мали основним завданням укрупнення муніципалітетів. Так, у Данії перед реформою у 1970 р. було 1297 сільських і 88 міських муніципалітетів, а в ході реформи вони були перетворені у 275 великих муніципалітетів. При цьому, як свідчить зарубіжний досвід, питання зміни меж муніципалітетів, їх ліквідації, злиття

повинні розв'язуватися законодавчим шляхом, з урахуванням думки населення відповідних територій.

Підсумовуючи сказане про зарубіжні системи місцевого управління, підкреслимо, що під впливом політичних факторів ідея самоврядування призвело до плутання термінів "влада" і "самоврядування", необгрунтованого протиставлення понять "державне керівництво", "управління", "місцеве самоврядування". Відбувається, отже, підміна понять, і за допомогою категорії "місцеве самоврядування" робиться спроба трактувати органи, які стоять найближче до населення, як недержавні, вивести їх за межі державного механізму. У Пояснювальній доповіді Ради Європи до Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року зазначається, що однозначно визначити, якими саме питаннями повинні займатися місцеві влади, взагалі неможливо. Адже насправді більшість проблем, які розв'язуються ними, мають як місцеве, так і загальнонаціональне звучання, і обмеження компетенції місцевих органів лише суто локальними, другорядними питаннями означало б відведення місцевому самоврядуванню другорядної ролі¹.

§ 3. ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ, СТРУКТУРА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

Як уже зазначалося, адміністративно-територіальні одиниці є просторовою межею місцевих влад, останні ж утворюються, насамперед, з метою зручності управління. Держави сучасного світу, як правило, мають дволанкову (Данія, Коста-Рика, Японія та ін.); триланкову (Італія, Кенія та ін.); чотириланкову (Камерун, ФРН та ін.), або ж, п'ятиланкову (Франція) систему адміністративно-територіального поділу. У більшості постсоціалістичних держав система адміністративно-територіального поділу є дволанковою і включає такі ступені: вищий – області (Болгарія, Угорщина), повіти (Румунія), воєводства (Польща) і нижчий – громади (Болгарія), комуни (Румунія), гміни (Польща), села (Угорщина). В Монголії є три ланки місцевого адміністративно-територіального поділу. Це вища ланка – аймакі та столиця; середня – сомони та округи у столиці, і нижча – багі, а у столиці – хорони. Міста залежно від

¹ Цит. за: Черкасов А.И. Вказана праця. – С. 33.

розмірів і значення прирівнюються до однієї зі ступенів. У багатьох країнах особливий статус має столиця. В Румунії столиця прирівнюється до повіту, решта міст або мають статус комуни, або оголошені муніципіями з більш високим статусом¹.

Представницькі органи створюються не в кожній адміністративно-територіальній одиниці. Наприклад, подібних органів немає у французьких кантонах і округах, а також в округах німецьких земель, у польських воєводствах. Відсутні представницькі органи на департаментському рівні у Болівії, Коста-Риці та Гондурасі.

В конституціях унітарних держав, як правило, вказується тільки порядок і спосіб утворення місцевих представницьких органів. У більшості ж своїй порядок виборів до муніципальних рад регулюються спеціальними виборчими законами. У федеративних же державах ведення таких законів покладено на законодавчі органи суб'єктів федерації.

У державах із давніми демократичними традиціями представницький орган – муніципальна рада обирається шляхом загальних прямих виборів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, від чисельності якої залежить і його кількісний склад. У Бразилії, наприклад, кількісний склад муніципальних рад установлений безпосередньо Конституцією 1988 р. Муніципальні ради у територіальних одиницях, чисельність населення яких не перевищує 1 млн. мешканців, можуть мати у своєму складі від 9 до 21 члена; із населенням від 1 млн. до 5 млн. – від 33 до 41 члена; із населенням понад 5 млн. жителів – від 42 до 55 членів (п. 1.IV ст. 29)². У Франції кількість муніципальних радників регулюється Законом від 19 листопада 1982 р., згідно з яким ради можуть нараховувати від 9 (у комунах із населенням менше 100 осіб), до 69 членів (у комунах із населенням понад 300 тис. осіб). Для Парижу, Марселя та Ліону чисельність муніципальних радників складає відповідно 163, 101 і 73 члени³.

¹ Див.: Алебастрова И.А. Муниципальные аспекты в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. – М., 1994. – С. 17.

² Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988. – Brasilia, 1996. – P. 27.

³ Див.: Брэбан Г. Французское административное право. – М., 1988. – С. 103.

У Болгарії кількісний склад муніципальних рад коливається від 9 до 65 членів (лише представницький орган Софії нараховує 101 радник); в Італії – від 15 до 80, у Нідерландах – від 7 до 45, у Латвії – від 7 до 15 (за винятком міської Ради Риги, що складаються з 60 членів)¹.

Термін повноважень місцевих представницьких органів складає: один рік (у деяких провінціях Канади); два роки (Болівія, Мексика); три роки (Швеція, Естонія); чотири роки (Данія, Польща, Угорщина, Японія); п'ять років (Бельгія, Люксембург, Франція).

Водночас у деяких країнах, що розвиваються, розповсюджена практика призначення членів представницьких органів. Наприклад, Конституція Таїланду 1978 р. припускає призначення в окремих випадках, обумовлених законом, певної кількості членів асамблей. В окремих країнах резервуються місця для жінок, для представників окремих прошарків населення (Індія). У США, ради графств нерідко складаються з представників нижчестоячих муніципальних влад.

Законодавство багатьох держав не встановлює принцип збереження зарплатні за членами муніципальних органів на час виконання ними своїх функцій. Особи, обрані до складу представницького органу місцевої влади, працюють на безоплатній основі (ФПН), або отримують винагороду від муніципальних рад (Великобританія, США, Японія) за відвідування пленарних засідань. У Франції муніципальна рада може (але не зобов'язана) встановити своїм членам певну плату.

У переважній більшості зарубіжних країн муніципальні ради юридично очолюють муніципальний апарат управління. До їх відання відносяться прийняття місцевого бюджету, видання нормативних актів з питань, віднесених до їх компетенції, встановлення місцевих податків, розв'язання питань, пов'язаних із муніципальною власністю тощо.

Основною організаційно-правовою формою роботи місцевих представницьких органів є сесії. У Франції та Японії, наприклад, муніципалітети збираються на чергові засідання 4 рази на рік, в Італії – не менше 2 разів на рік. У Великобританії муніципальні ради графств збираються на чергові засідання

¹ Див.: Черкасов А.И. Вказана праця. – С. 62-63.

щоквартально, а інші ради – щомісячно. У США засідання рад скликаються щотижнево, один раз у два тижні або щомісяця¹. Засідання рад мають відкритий характер, але муніципалітет може прийняти рішення про проведення закритого засідання.

Як правило, муніципальні ради утворюють різні комісії або комітети – *постійні і тимчасові*. Вони можуть бути також галузевими, функціональними і територіальними. Так, у Великобританії 2/3 рад графств мають до дев'яти комітетів, а 1/3 – понад дев'яти, які практично керують багатьма напрямками муніципальної діяльності².

Важливу роль у муніципальному управлінні належить *виконавчим органам*, які несуть відповідальність за повсякденне управління місцевими справами, реалізацію рішень представницьких органів. Нерідко при аналізі структури місцевого самоврядування використовується і більш широке поняття – виконавчий апарат, який включає в себе власне виконавчий орган загальної компетенції (бургомістри, мери, колегіальні виконавчі органи тощо), так і підпорядковані йому органи спеціальної компетенції (департаменти, бюро і т.ін.).

При цьому необхідно звернути увагу на таку особливість. Виконавчий орган у ФРН, Японії, багатьох країнах із континентальною моделлю місцевого управління може виконувати певні функції державної адміністрації. У даному випадку виконавчий орган посідає нібито подвійне становище. З одного боку, він розглядається як складова частина місцевого самоврядування, а з іншого – як низова ланка виконавчої вертикалі, відповідальна за виконання доручення йому справ (виконання законів на певній території, забезпечення громадського порядку і безпеки, реєстрація актів громадського порядку і безпеки, реєстрація актів громадянського стану видавання різних різних дозволів тощо). У такій подвійній якості виступають, наприклад, мери у Франції, Італії, Японії та інших країнах³.

Державно-правова практика зарубіжних країн виробила *декілька способів формування виконавчих органів на місцях*.

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 695.

² Див.: Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. – М., 1984. – С. 331.

³ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 696.

Найчастіше місцеві представницькі органи обирають зі свого складу одноособово керівника (Великобританія, США). Уряді німецьких земель (Рейнланд-Пфольц, Саар) бургомістр (місцевий виконавчий орган) також обирається місцевою радою, будучи її головою. Але тут бургомістр вважається не тільки вищою посадовою особою місцевого управління, але й представником уряду відповідної землі. Обрання одноособового органа (голови виконавчого апарату) радою характерно для багатьох держав світу (Австрія, Данія, Іспанія, Єгипет, Мексика та ін.).

Місцеві представницькі органи можуть обрати зі свого складу і колегіальні виконавчі органи (в Італії, наприклад, такий орган на рівні областей, провінцій та комун іменується джунтою). Колегіальний виконавчий орган – магістрат – формується на низовому рівні у німецьких землях Бремен, Гессен та ін. Він обирається представницьким органом зі свого складу і включає шість – 12 членів, у тому числі бургомістра¹.

Для радянської системи місцевого управління також є характерними колегіальні виконавчі органи. Так, згідно зі ст. 114 Конституції Куби провінційні та муніципальні асамблеї народної влади з числа своїх членів обирають виконавчі комітети. Члени виконавчого комітету обирають голову, заступника і секретаря, які затверджуються асамблеєю, і є одночасно головою, заступником голови і секретарем асамблеї.

В ряді держав *одноособовий виконавчий орган обирається населенням*. Так, в Японії населенням обирається: губернатор – у префектурах; мери – і муніципалітетах і старости – у селах. Водночас у деяких державах (наприклад, у Бельгії та Нідерландах) мер (бургомістр) призначається главою держави за пропозицією відповідної муніципальної ради. Нарешті, в управлінні місцевими справами деяких країн (Гана, Малаві, Чад та ін.) де-факто беруть участь вожді племен. За законом вони не розглядаються як органи самоврядування, але в повсякденному житті відіграють дуже важливу роль (розподіл землі громади, пасовища, регулювання сімейних відносин, сільських спорів і т.ін.).

¹ Див.: Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. – М., 1982. – С. 47.

§ 4. КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ТА ЇХ ВІДНОСИН З ЦЕНТРАЛЬНОЮ ВЛАДОЮ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Повноваження та функції місцевих органів управління у сфері їх відання найбільш докладно закріплюються у спеціальних законах про місцеве управління на самоврядування, а також у законах, які регулюють різні галузі державного управління (фінанси, освіта, охорона здоров'я тощо). У державах англосаксонського права, зокрема, у Великобританії важливим джерелом визначень повноважень місцевих органів є *судові прецеденти*, які у значній мірі регулюють і конкретизують компетенцію місцевих органів, установлену актами парламенту. В сучасних умовах розповсюдженим явищем стало регулювання повноважень органів місцевого управління *урядовими постановами, інструкціями міністерств*. Але у самому загальному вигляді вони закріплюються і в конституціях. У федеративних державах, як правило, коло повноважень місцевих органів регулюється конституційним законодавством суб'єктів федерації. Звичайно, порядок надання повноважень місцевим органам у різних державах є неоднаковим.

Наявні на сьогодні в конституціях зарубіжних держав положення, що стосуються регулювання компетенції місцевих органів та їх відносин із центральною владою умовно можна поділити на три групи: 1) *конституційні положення, в яких формуються загальні підходи до регулювання повноважень і функцій органів місцевого управління та самоврядування*; 2) *конституційні норми, що стосуються питань розподілу компетенції між центральними органами держави й органами місцевого управління*; 3) *загальні принципи взаємовідносин місцевих органів із центральною владою*.

Як уже зазначалося, конституції багатьох зарубіжних держав містять спеціальні розділи, присвячені управлінню справами на місцях, в яких так чи інакше регулюються вказані питання. Інколи цілі, завдання і принципи місцевого управління закріплюються в окремих статтях основного тексту конституції. Значення відповідних норм полягає в тому, що вони, з одного боку, встановлюють певні межі діяльності місцевих органів влади, а з іншого – представляють собою конституційний

наказ, доручення, до реалізації якого повинні намагатися органи держави і сама держава у цілому в своїй діяльності.

Сучасні зарубіжні конституції насамперед закріплюють *загальні підходи до регулювання компетенції місцевих органів влади*. Так, Конституція Греції у п. 3 ст. 101 фіксує таку норму – принцип: "Периферійні (тобто місцеві – А.Г.) державні органи володіють загальною вирішальною компетенцією у питаннях свого району, а центральні служби, крім спеціальних функцій, відають загальним напрямком, координацією і контролем діяльності периферійних органів, як це визначено законом". У ст. 124 Конституції Нідерландів сказано: "1. Повноваження провінцій і муніципалітетів щодо регулювання і відання внутрішніх справ делегуються органом провінцій і муніципалітетів. 2. Акт парламенту може зобов'язати органи провінцій і муніципалітетів забезпечити регулювання і відання внутрішніх справ". Аналогічно в Конституції Естонії (ст. 154) сказано, що вирішенням усіх питань місцевого життя займаються органи місцевого самоврядування, які діють на підставі закону самостійно. При цьому підкреслюється, що ті чи інші обов'язки на місцеве самоврядування можуть бути покладені лише на підставі закону або за погодженням із місцевим самоврядуванням. Подібні положення містяться у конституціях Словенії (ст. 140), Норвегії (ст. 130), Словаччини (ст. 67), Чехії (ст. 104) та інших держав.

У федеративних державах застосовуються дещо інші підходи до регулювання компетенції місцевих органів управління та самоврядування. Зокрема, у ФРН обсяг і зміст повноважень місцевих органів "зумовлені залишковим вільним простором, який за законом не наданий іншим державним органам"¹. В Основному законі (п. 2 ст. 28) йде мова про те, що "громадам повинно бути надано право регулювати у межах закону під свою відповідальність усі справи місцевої спільноти". Федеральний конституційний суд дав таке тлумачення даної статті: "комунальним органам повинно бути гарантовано право займатися усіма місцевими справами, які за законом не надані іншим органам управління"². Цей принцип у більш

¹ Тимофеев Н.С. Указана праця. – С. 60.

² Тимофеев Н.С. Указана праця. – С. 56.

розгорнутому вигляді закріпленій у конституціях земель. Згідно з конституцією землі Гессен "громади є на своїй території винятковими володарями усіх повноважень місцевого публічного управління, яке здійснюється на основі їх власної відповідальності. Вони можуть виконувати будь-яке завдання публічної влади, крім випадків, коли вирішення цих завдань покладено на інші відомства в суспільних інтересах спеціальним приписом закону (п. 1 ст. 137)¹.

У США, де, як відомо діє принцип "позитивного" регулювання (аналогічно до інших держав англосаксонської системи права), обсяг повноважень місцевих органів влади встановлюється шляхом їх докладного перерахування у конституціях штатів. Федеральна ж Конституція США обмежилась тим, що у десятому розділі першої статті встановила обмеження прав штатів. Вони були, зокрема, позбавлені права укладати міжнародні договори, вступати до союзів, викарбовувати метод, обкладати митою і податками ввіз і вивіз товарів. Без згоди Конгресу штати не можуть утримувати у мирний час війська, вступати у війну, укладати угоди з іншими штатами та іноземними державами.

На відміну від інших федеративних держав, у Канаді в силу особливостей її Конституції, провінції не мають свого окремого Основного закону. Провінційні конституції представляють собою сукупність норм V розділу "Конституційного Акту 1867 р. та конституційних актів про приєднання провінцій до федерації. Питання місцевого самоврядування регулюються окремими провінційними законами. Можна стверджувати, що федеральна Конституція надає провінціям виключні повноваження щодо регулювання проблем місцевого характеру. Так, пп. 7, 9, 10 ст. 92 Конституційного Акту 1867 р. відносить до їх виключної компетенції видання законів з питань заснування, утримання та управління лікарнями, притулками, благодійними установами і будинками опіки для бідних; щодо видачі патентів на торгівельні заклади, бари, готелі та аукціони з метою отримання доходів на місцеві потреби.

У цілому можна зробити висновок, що підходи щодо конституційного регулювання компетенції місцевих органів

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 706-707.

управління у зарубіжних державах спрямовані на вирішення триєдиного завдання: зберегти даний інститут стосовно центральної влади, захистити цей інститут із принципових питань, а також забезпечити послідовний та ефективний розвиток цього інституту. Аргументом на цю користь може слугувати такий приклад: з 1984 р. Федеральна рада Австрії отримала абсолютне право вето на зміни компетенції у бік погіршення становища земель¹.

Компетенція місцевих органів управління та самоврядування у зарубіжних державах є досить типовими. Цілком зрозуміло і те, що в конституціях накреслені тільки їх основні контури.

Так, у Конституції Іспанії її норми розмежовують предмети відання між державою і автономними місцевими спільнотами шляхом виключної сфери кожної з них (ст. 148 і 149). Зокрема, у переліку предметів відання місцевих органів влади є 22 пункти (ст. 148). До того ж Конституція передбачає, що через кожні п'ять років місцева спільнота може розширити свої повноваження у межах, які не зачіпають виключну компетенцію держави.

На Кубі місцеві асамблеї народної влади наділені чи не найбільш широкими повноваженнями дія здійснення державних функцій у межах своєї території. Згідно зі ст. 102 Конституції Куби 1976 р., вони керують економічними, виробничими та обслуговуючими підприємствами, які знаходяться в їхньому підпорядкуванні, а також здійснюють ту діяльність, яка необхідна для задоволення економічних, культурних, освітніх потреб населення, і допомагають у виконанні планів, розташованих на їх території підприємств, що знаходяться в їх безпосередньому підпорядкуванні. Місцеві асамблеї народної влади відповідно до своїх повноважень і на основі закону беруть участь у підготовці та виконанні плану соціально-економічного розвитку (ст. 104). До їх повноважень також входять обрання суддів і призначення керівників адміністративних управлінь (ст. 105 Конституції). Отже, у класичній тріаді влади на муніципальному рівні місцеві представницькі органи місцевої влади посідають лідируюче становище і володіють практично функціями виконавчої влади.

¹ Див.: Конституции государств Европейского Союза. – М., 1997. – С. 7.

Прикладом конституційного регулювання компетенції місцевих органів влади у федеративних державах може служити Основний закон Австрії. Згідно зі ст. 118 Конституції, сферу компетенції громади складають: а) її владні повноваження і б) повноваження, передані їй Федерацією або землею, а відповідно до п. 7 ст. 119-а громада з дозволу уряду землі може передати здійснення окремих повноважень, що відносяться до власної компетенції, будь-якому державному органу. Цікавим, на наш погляд, є австрійський досвід щодо посилення кооперації та координації у взаємовідносинах між федерацією та землею з питань їх компетенції, зокрема діяльність постійних конференцій членів уряду та керуючою адміністрацією земель і природних ресурсів¹.

Щодо регламентації компетенції органів місцевого самоврядування у конституціях постсоціалістичних держав, то вона, за винятком Основного закону Угорщини, визначена лише у найбільш загальних рисах. Наприклад, у Конституції Румунії (ст. 120) сказано, що місцеві ради і примари розв'язують публічні справи міст і комун, а до компетенції повітових рад входить координація діяльності низових рад і реалізація публічних служб повітового значення. Конституція Болгарії фіксує такі положення органів місцевого самоврядування, як право на об'єднання з іншими громадами для вирішення загальних питань (ст. 137), право на власність і самостійний бюджет (ст.ст. 140, 141). Ст. 62 Основного закону (конституції) Монголії визначає в якості основоположних повноважень територіальних органів самоврядування вирішення питань соціально-економічного життя та організацію участі населення у розв'язанні питань, які відносяться до компетенції вищестоящих органів.

Свої особливості має конституційне регулювання цих питань у державах Латиноамериканського регіону. Згідно зі ст. 311 Конституції Колумбії 1991 р., муніципії як базові одиниці в адміністративно-територіальному поділі повинні надавати державні послуги, визначені законом, здійснювати необхідно для місцевих потреб будівництво, сприяти розвиткові своєї території, активізації суспільної участі, поліпшенню со-

¹ Див.: Конституции государств Европейского Союза. – М., 1997. – С. 7.

ціальних і культурних умов життя своїх мешканців і виконувати інші функції, передбачені законом.

Конституційне законодавство багатьох держав у тій чи іншій формі та у неоднаковому обсязі виділяє і т.зв. "делеговану" (доручену) компетенцію місцевих органів. Наприклад, у ФРН функції місцевого управління поділяються на три основні групи: добровільні, обов'язкові та делеговані (доручені). До третьої групи відносяться питання, що не вважаються безпосередньо місцевими й утворюють т.зв. "делеговану сферу впливу"¹. Законодавство Фінляндії також передбачає три групи функцій управління: добровільні (ті, що відносяться до загальної сфери діяльності комун), безпосередньо встановлені законом, а також делеговані зверху (т.зв. "агентні")².

Як слушно зазначається у науковій літературі, загальна тенденція для багатьох сучасних держав полягає у скороченні власне комунальних справ і розширеній обов'язкових і доручених, що відображає всезростаючу інтеграцію місцевих органів до державного механізму, їх пристосування до вирішення завдань, які мають загальнодержавне значення. У ФРН подібні справи у даний час складають 80-90 відсотків від загального обсягу справ, які виконують місцеві органи³.

Свої повноваження місцеві органи здійснюють під контролем центральних влад, які є важливим елементом функціонування всього державного механізму. При цьому у різних державах взаємовідносини між місцевою та центральною владами будуються залежно від прийнятої в тій чи іншій країні моделі. Якщо у США, Нідерландах та Швейцарії відносини ці будуються на основі *концепції (моделі) партнерства*, то у таких країнах як Франція, Італія, Португалія, Японія – на *т.зв. "агентській моделі"*. Перша концепція розглядає відносини місцевих і центральних влад як відносини партнерів і рівноправних учасників (за аналогією з цивільним правом), які переслідують загальні цілі та які надають необхідні послуги населенню. Подібний підхід передбачає наявність невеликих і компак-

¹ Тимофеев Н.С. Указана праця. – С. 58.

² Див.: Пэюхэнен А. Исполнительная власть в Финляндии // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 148.

³ Див.: Сравнительное конституционное право. – С. 707.

тних муніципальних одиниць, наділених значною автономією у різних сферах, включаючи і галузь фінансів. У рамках агентської моделі відносини між центральними і місцевими владами розглядаються як відносини агента і принципала, тобто акцент робиться на головній ролі центра стосовно місцевого управління. Та останнім часом у науковій літературі утверджується нова модель взаємовідносин центральних і місцевих влад, в основу якої покладена *концепція взаємозалежності*. Згідно з цією моделлю, відносини центральних і місцевих органів характеризуються як у деякій мірі їхньою незалежністю, так і взаємозалежністю і визначаються реальним владним потенціалом сторін і ресурсами, які знаходяться в їх розпорядженні¹.

Ці концепції знаходять свій відбиток у текстах основних законів зарубіжних держав. У конституціях багатьох держав, прийнятих після Другої світової війни, отримали відображення різні аспекти інституту адміністративного нагляду (контролю). Насамперед, зафіксована необхідність законодавчого регулювання адміністративного нагляду. Зокрема, в Конституції Болгарії сформульована така вимога: "центральні державні органи та їх представники місцях здійснюють контроль за відповідністю актів органів місцевого управління закону тільки коли це передбачено законом" (ст. 144). Конституція Греції у п. 5 ст. 102 містить припис про те, що "державна здійснює нагляд над органами місцевого самоврядування, не перешкоджаючи їх ініціативі та вільній діяльності". Аналогічні норми можна зустріти в Конституціях Італії (ст. 125), Португалії (ст. 243) та інших держав.

У конституціях деяких держав перелічуються суб'єкти здійснення адміністративного нагляду: в Болгарії – це обласні керуючі; в Румунії та Монголії – префекти, в Угорщині – міністр внутрішніх справ, який діє через республіканських уповноважених.

Звичайно, в конституціях чітко визначається об'єкт і предмет адміністративного нагляду. Так, згідно зі ст. 144 Конституції Болгарії, центральні державні органи та їх представники на місцях здійснюють контроль за законністю актів органів місцевого управління, якщо це передбачено законом. Аналогічну

¹ Див.: Черкасов А.И. Вказана праця. – С. 115-117.

норму фіксує ст. 122 Конституції Румунії. Розширює предмет адміністративного нагляду Основний закон Монголії: префект несе відповідальність за забезпечення на своїй території законів, рішень уряду і вищестоящих органів (ст. 61.1).

Однак чи не найповніше регулює ці питання Конституція Іспанії, яка у ст. 153 встановлює, що контроль за діяльністю органів місцевої влади здійснюється:

а) Конституційним судом – стосовно конституційності прийнятих ними актів, які мають силу закону;

б) Урядом за поданням Державної ради – щодо здійснення повноважень, делегованих місцевим органом;

в) Органами адміністративної юстиції – стосовно автономного управління та його регламентарних норм;

г) Лічильною палатою – у тому, що стосується економічних і бюджетних питань.

Основною формою впливу представників центральної влади на органи місцевого управління у межах адміністративного нагляду *є їх право опротестувати у судовому порядку акти останніх, у випадку, якщо такі акти суперечать закону*. Дія актів місцевого управління у такому випадку призупиняються. Про це сказано, зокрема, у ст. 122 Конституції Румунії.

Особливу сферу контролю центральних органів держави за місцевим управлінням складає *сфера повноважень, делегованих вищими органами територіальним колективам*. Контроль тут більш жорсткий і переростає в адміністративну опіку. Наприклад, п. 5 ст. 111 Конституції Намібії містить припис: "Усі нормативні акти, схвалені місцевими органами влади згідно з повноваженнями, наданими їм відповідним законом, мають бути подані на розгляд до Національних Зборів і можуть бути визнані нечинними відповідним рішенням Національних Зборів".

У літературі вказується на розповсюдженість і інших форм контролю за діяльністю органів місцевого управління. Зокрема, важливим засобом контролю *є видання різних циркулярів, які встановлюють стандарти для місцевих служб*. Дійовим засобом контролю визнається і *безпосереднє інспектування діяльності місцевих органів різними чиновниками міністерств*. У Великобританії та Скандинавських країнах контроль за певними сферами діяльності місцевих органів здійснюють омбудсмани, які мають право ставити питання про ві-

дповідальність посадових осіб за неправильне здійснення фінансово-бюджетних і деяких інших повноважень¹.

Значну роль у взаємовідносинах центральних органів державної влади із місцевими органами відіграє *фінансовий контроль*. Конституції деяких держав (ст. 267 уругвайської, ст. 135 болівійської, ст. 246 еквадорської, ст. 195 колумбійської конституції та ін.) фіксують право місцевих органів на формування своїх бюджетів, визначають його джерела, а також централізовані дотації держави. Ст. 141 Конституції Болгарії, наприклад, містить припис: "Держава засобами з бюджету та іншими способами допомагає нормальній діяльності громад". Румунська конституція (ст. 138) закріплює норму, згідно з якою місцеві податки і збори встановлюються місцевими радами у межах і при умовах, установлених законом. А ст. 119 Конституції Італії промовляє, що області користуються фінансовою автономією. При цьому для виконання певних завдань держава у законодавчому порядку надає окремим областям спеціальні кошти.

Нарешті, вкажемо на *особливу роль судових гарантій щодо захисту органів місцевого управління*. Право на судовий захист передбачається нерідко у текстах конституцій новітнього періоду. Так, згідно зі ст. 145 Конституції Болгарії місцеві громади можуть оскаржити у суді акти і дії, якими порушуються їх права. Такі спори розглядаються загальними або адміністративними судами. А відповідно до ст.ст. 149 і 150 Конституція надає право місцевим органам влади порушити у Конституційному суді спори про компетенцію між органами місцевої влади і центральними виконавчими органами.

Завершуючи розгляд даного питання, важливо підкреслити, що на ефективність тієї чи іншої форми взаємовідносин місцевих органів із державними органами, ступінь їх реалізації багато в чому впливає розстановка партійно-політичних сил на центральному і місцевому рівнях влади, інші фактори. У цілому ж можна констатувати, що в демократичних державах створений досить гнучкий і надійний механізм, який в основному забезпечує координацію зусиль усіх рівнів влади, який дозволяє враховувати різні місцеві особливості.

¹ Див.: Сравнительное конституционное право. – С. 709.

Бібліографія

I

1. Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1985.
2. Испания. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1982.
3. Италия. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1988.
4. Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1984.
5. Конституции буржуазных государств Европы. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1957.
6. Конституции буржуазных государств: Учеб. пособие / Сост. В.В.Маклаков. – М.: Юрид. лит., 1982.
7. Конституции государств Европейского Союза / Под ред.Л.А.Окунькова. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997.
8. Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. – Учеб. пособие. – 2-е изд. – М.: БЕК, 1987.
9. Конституция Индии (с изм. на 1 мая 1955 г.). – М.: Изд-во иностранной литературы, 1956.
10. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С.Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во "Право", 1996.
11. Мексиканские Соединенные Штаты. Конституция и законодательские акты. – М.: Прогресс, 1986.
12. Соединенные Штаты Америки. Конституционные законодательные акты. – М.: Прогресс, 1988.
13. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1991.
14. Французская Республика. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1989.
15. Швеция. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1983.
16. Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988. – Brasilia. – 1996.
17. The Constution of the Islamic Republic of Iran, 1979.
18. The Constution of the Republic of Turkey. – Ankara, 1995.

II

1. Александров И.А. Монархии Персидского залива: этап модернизации. – М.: "Дело и Сервис", 2000.
2. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. Учебник для вузов. – М.: "ФОРУМ"-ИНФРА-М", 1998.
3. Ардан Ф. Франция: государственная система. – М.: Юрид. лит., 1994.
4. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. – М.: БЕК, 1998

5. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. – М.: МГУ, 1971.
6. Баренбойн П.Д. Первая конституция мира. Библейские корни независимости суда. – М.: Белые альвы, 1997.
7. Баренбойн П.Д. Три тысячи лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. – М.: Белые альвы, 1996.
8. Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии. – М.: Прогресс, 1986.
9. Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). – М.: ИЧП ЕАВ, 1994.
10. Богданова Н.А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство и право. – 1994. – № 7.
11. Богданова Н.А. О значении конституционного права для юридического образования и практической деятельности юриста (вступительная лекция) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11 Право. – 1995. – № 1.
12. Бромхед П. Эволюция британской конституции. – М.: Юрид. лит., 1978.
13. Бюджетный федерализм: опыт развитых стран. – М.: ИНИОН РАН, 1996.
14. Вайль М.М. Австралия: федерализм и высшие органы власти. – М.: Наука, 1970.
15. Васильева Т.А. Реформы государственных институтов в Италии // Государство и право. – 1993. – № 3.
16. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное самоуправление. – М.: Прогресс, 1984.
17. Георгіца А.З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. – Чернівці: Рута, 1994.
18. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. – Чернівці: Рута, 1998.
19. Государственное право Германии. Т. 1-2. – М.: ИГП РАН, 1994.
20. Давид Р., Жоффре Спинози К. Основные правовые системы современности. – М.: Междунар. отношения, 1996
21. Демишель А., Демишель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции. – М.: Прогресс, 1977.
22. Депутат парламента в зарубежных государствах. – М.: Юрид. лит., 1995.
23. Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. – 1997. – № 8.
24. Евдокимов В.В. Партии в политической системе буржуазного государства. – Свердловск, 1990.
25. Егоров С.А. Современная наука конституционного права США. – М.: Наука, 1987.
26. Еремин В.Н. Политическая система современного японского общества. – М., 1992.
27. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. – М.: Изд-во "Зерцало", 1999.

28. Игитова И.В. Механизм реализации Европейской конвенции "О защите прав человека и основных свобод" // Государство и право. – 1997. – № 1.
29. Иностранное конституционное право / Под ред. проф. В.В. Маклакова. – М.: Юристъ, 1996.
30. Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. – М.: ИНИОН РАН, 1995.
31. Каленский В.Г. Билль о правах в конституционной истории США. – М.: Юрид. лит., 1983.
32. Кашкин С.Ю. Конституция на переломе цивилизаций: формирование глобального конституционного идеала // Государство и право. – 1992. – № 11.
33. Кашкин С.Ю. Основные тенденции и итоги конституционного развития Индийской республики. – М.: Юрист, 1993.
34. Кашкин С.Ю. Политический режим в современном мире. Понятие, сущность, тенденции развития. – М.: Юрист, 1993.
35. Керимов А.Д. Закон во Франции: от принятия до промульгирования // Государство и право. – 1997. – № 7.
36. Ковалев А.М. Современное состояние Конституции V республики во Франции (проблемы реформы Конституции) // Государство и право. – 1997. – № 7.
37. Ковлер А.И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. – М.: ИГП РАН, 1995.
38. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М.: Юристъ, 1995.
39. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – 1997. – № 2.
40. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М.: Изд-во МГУ, 1999.
41. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Общая часть. – М.: Изд-во БЕК, 1995.
42. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3. Основная часть. Страны Европы. – М.: Изд-во БЕК, 1997.
43. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
44. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. – М.: Юристъ, 1999.
45. Конституционное право. Учебник / Отв. ред. А.Е. Козлов. – М.: Изд-во БЕК, 1996.
46. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999.
47. Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодици. – К.: Укр. центр правничих студій, 1999.
48. Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М.: Изд-во НОРМА, 2000.

49. Котелевская И.Я. Современный парламент // Государство и право. – 1997. – № 3.
50. Крутоголов М.А. Конституционный Совет Франции. – М.: Наука, 1993.
51. Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. – М.: Наука, 1980.
52. Крутоголов М.А. Парламент Французской Республики. – М.: Наука, 1988.
53. Крылов Б.С. США : Федерализм, штаты и местное самоуправление. – М.: Наука, 1968.
54. Лазарев В.В. Конституционный суд в Австрии // Государство и право. – 1993. – № 9.
55. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. – М.: Изд-во НОРМА, 1998.
56. Лузин В.В. Методы толкования Конституции в деятельности Верховного суда США // Государство и право. – 1997. – № 10.
57. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. – М.: Прогресс-Универс, 1993.
58. Макаров А.А. Политическая власть в Японии. Механизм функционирования на современном этапе. – М., 1989.
59. Маклаков В.В. Конституционный контроль в буржуазных и развивающихся странах. – М.: ВЮЗИ, 1988.
60. Маклаков В.В. Парламенты стран – членов Европейского союза. – М.: ИНИОН РАН, 1994.
61. Марченко М.Н. Современные интерпретации теории разделения властей на Западе // Вестник Моск. ун-та. Сер. 2 Право. – 1994. – № 4.
62. Местные органы в политической системе капитализма / Отв. ред. В.А. Туманов, Г.В. Барабашев. – М.: Наука, 1985.
63. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. – М.: Белые альвы, 1999.
64. Мишин А.А. Государственное право США. – М.: Наука, 1976.
65. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. – М.: Наука, 1984.
66. Михалева И.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. – М.: Юристъ, 1998.
67. Нечепоренко Г.В. Парламент і парламентаризм: історико-політологічний огляд процесу становлення: Навчальний посібник. – К., 1997.
68. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. – М.: Юристъ, 1998.
69. Очерки конституционного права иностранных государств. – М.: Спарк, 1999.
70. Парламенты мира / Под ред. А.А. Мишина. – М.: Высшая школа, 1991.
71. Политические партии: история, теория, практика. – М.: ВУЗ, 1993. – Вып. 1.
72. Полунин Б.Л. Вице-президент США (институционный и фактический статус). – М.: Наука, 1988.
73. Прело М. Конституционное право Франции. – М.: Мысль, 1987.

74. Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). – М.: ИГП РАН, 1999.
75. Сахаров И.А. Институт президентства в современном мире. – М.: Юрид. лит., 1994.
76. Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Кн 1. Буржуазная наука государственного права. – М.: Наука, 1987.
77. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Манускрипт, 1996.
78. США: Конституция и права граждан. – М.: Мысль, 1987.
79. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. – М.: МГУ, 1981.
80. Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Парламентське видавництво, 1999.
81. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. – М.: Наука, 1988.
82. Уэйд и Филлипс. Конституционное право. – М., 1950.
83. Федерация в зарубежных странах. – М.: Юрид. лит., 1993.
84. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. – М., 1992.
85. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Юрид. лит., 1981.
86. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998.
87. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. – М.: ИГП РАН, 1993.
88. Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. – 1994. – № 1.
89. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1997.
90. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998.
91. Шаповал В.М. Конституційні системи зарубіжних країн. Навчальний посібник. – К.: Вища школа, 1992.
92. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – К.: Основи, 1993.
93. Шаповал В.М. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект). Навчальний посібник, 1996.
94. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник. – К.: АртЕк Вища школа, 1997.
95. Шаповал В.М. Державний лад країн світу. – К.: Укр. центр правн. Студій, 1999.
96. Эбзеев Б.С. Конституция. Демократия. Права человека. – М., 1992.
97. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юрид. лит., 1995.
98. Юдин Ю.А. Новое законодательство о политических партиях (политико-правовой анализ) // Государство и право. – 1992. – № 7.
99. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998.
100. Якушев А.В. Конституционное право зарубежных стран (курс лекций). – М.: Изд-во "ПРИОР", 1999.

III

1. Баламезов Стефан. Част първа / Редактор Боян Баламезов. – Софи-Р, 1993. – 528 с.
2. Баламезов Стефан. Част втора. – Софи-Р, 1993. – 320 с.
3. Баламезов Стефан. Част трета. – Софи-Р, 1993. – 405 с.
4. Burdeau G. Droit constitutionnel et institutions politiques. – Paris, 1959. – 495 p.
5. Burdeau G. Manuel de Droit constitutionnel. – Paris, 1947. – 704 p.
6. Duverger Maurice. Institutions politiques et droit constitutionnel. – Paris, 1960. – 695 p.
7. Drăganu Tudor. Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1. – București: Lumina Lex, 2000. – 416 p.
8. Drăganu Tudor. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Vol 2. – București: Lumina Lex, 2000. – 361 p.
9. Ionescu Cristian. Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. Vol. 1. – București: Lumina Lex, 1997. – 480 p.
10. Ionescu Cristian. Instituții politice și drept constituțional. – București: ed. fundatiei "România de Mâena", 1999. – 356 p.
11. Muraru Ioan. Drept constituțional și instituții politice. – București: ed ACTAMI, 1998. – 480 p.

IV

1. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я.Сухарева, В.Д.Зорькина, В.Е.Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 790 с.
2. Большой энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М.Прохоров. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская Энциклопедия, 1997. – 1456 с.
3. Российская юридическая энциклопедия. – М.: Издат. Дом ИНФРА-М, 1999. – 1110 с.
4. Le petite Larousse illustré. Dictionnaire encyclopedique. – Paris, 1996. – 1776 p.
5. World directory of Parliaments, Repertoire mondial des Parlements / Inter – parliam. Union. – Geneve: IPU, 1998. – Текст англ., фр. – 186 p.

Зміст

Передмова	3
Розділ I.	
Конституційне право як галузь права у зарубіжних країнах	5
§ 1. Деякі термінологічні уточнення	7
§ 2. Виникнення та еволюція конституційного права зарубіжних країн	9
§ 3. Предмет і метод конституційного права в зарубіжних країнах	13
§ 4. Дефініція конституційного права у зарубіжних країнах	14
§ 5. Система галузі конституційного права у зарубіжних країнах	19
§ 6. Конституційно-правові відносини та їх суб'єкти	25
§ 7. Конституційно-правове регулювання	28
§ 8. Форми (джерела) конституційного права у зарубіжних країнах	36
Розділ II.	
Конституційне право як наука і навчальна дисципліна у зарубіжних країнах	39
§ 1. Предмет науки конституційного права	44
§ 2. Наука конституційного права в зарубіжних країнах	49
§ 3. Конституційне право зарубіжних країн як навчальна дисципліна	51
Розділ III	
Загальна теорія конституції	62
§ 1. Поняття конституційного режиму	68
§ 2. Поняття Конституції та основні етапи конституційного розвитку сучасних держав	74
§ 3. Зміст, форма і структура конституції	81
§ 4. Прийняття та зміни конституції в зарубіжних країнах	90
§ 5. Правова охорона конституції	102
Розділ IV	
Засади правового становища особи. Конституційні права і свободи громадян у зарубіжних країнах	106
§ 1. Основні поняття	121
§ 2. Поняття та конституційно-правове регулювання громадянства в зарубіжних країнах	126
§ 3. Принципи конституційно-правового регулювання статусу людини і громадянина	129
§ 4. Система конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина	138
§ 5. Правові гарантії основних прав і свобод людини і громадянина в зарубіжних країнах	145
Розділ V	
Конституційні засади суспільного ладу в зарубіжних країнах	151
§ 1. Особливості конституційного регулювання засад суспільного ладу	160
§ 2. Конституційні принципи економічної організації суспільства	173
§ 3. Конституційні принципи соціальних відносин у зарубіжних країнах	175

§ 4. Конституційні принципи духовного життя суспільства	181
§ 5. Конституційні принципи політичних відносин	188
§ 6. Конституційні принципи організації та діяльності політичних партій у зарубіжних країнах.....	192

Розділ VI

Конституційні засади організації державної влади

у зарубіжних країнах	196
§ 1. Сутність та юридична природа державної влади і державного суверенітету	222
§ 2. Державна влада як інститут конституційного права	236
§ 3. Принцип розподілу влад у конституційному праві зарубіжних країн	248
§ 4. Принцип єдності державної влади у конституційному праві зарубіжних країн	250

Розділ VII

Конституційні інститути форми держави у зарубіжних країнах.....

§ 1. Концепція форми держави у конституційному праві.....	267
§ 2. Конституційний інститут форми правління	271
§ 3. Конституційний інститут форми територіально-політичної організації держави у зарубіжних країнах.....	280
§ 4. Конституційний інститут політичного режиму в зарубіжних країнах.....	283

Розділ VIII

Конституційні інститути безпосередньої демократії

в зарубіжних країнах	300
§ 1. Безпосередня демократія: поняття, юридична природа і форми	307
§ 2. Конституційно-правовий інститут виборів	312
§ 3. Правове регулювання виборчого процесу	323
§ 4. Виборчі системи у зарубіжних країнах.....	328
§ 5. Конституційні інститути референдуму та народної ініціативи	333

Розділ IX

Конституційний інститут глави держави в зарубіжних країнах.....

§ 1. Еволюція інституту глави держави у світі	352
§ 2. Особливості конституційного статусу глав держав у сучасному світі	356
§ 3. Повноваження та функції глави держави	364

Розділ X

Конституційний інститут парламенту в зарубіжних країнах

§ 1. Загальна характеристика інституту парламенту	372
§ 2. Порядок формування парламентів і статус депутатів у зарубіжних країнах.....	377
§ 3. Структура і внутрішня побудова палат парламентів у зарубіжних країнах.....	381

§ 4. Проблема компетенції та конституційна регламентація повноважень парламентів.....	384
§ 5. Порядок роботи парламентів (парламентська процедура) у зарубіжних країнах.....	385
§ 6. Законодавчий процес. Особливості бюджетного процесу у зарубіжних країнах.....	389
Розділ XI	
Конституційний інститут уряду в зарубіжних країнах	400
§ 1. Загальна характеристика	405
§ 2. Конституційно-правове становище уряду в системі державних органів.....	410
§ 3. Порядок формування і структура уряду в зарубіжних країнах.....	419
§ 4. Конституційна відповідальність урядів у зарубіжних країнах	
§ 5. Компетенція урядів та її конституційно-правове регулювання	
Розділ XII	
Конституційні засади судової влади в зарубіжних країнах	
§ 1. Поняття судової влади і судової системи	
§ 2. Конституційно-правове регулювання судової влади у зарубіжних кра- їнах.....	
§ 3. Конституційні засади судової організації.....	
§ 4. Конституційні принципи правосуддя	
§ 5. Конституційний статус суддів	
Розділ XIII	
Конституційні моделі місцевого управління та самоврядування в зарубіжних країнах	
§ 1. Теоретичні та конституційні засади організації місцевого управління та самоврядування	
§ 2. Система органів управління на місцях у зарубіжних країнах та їх пра- вове регулювання	
§ 3. Порядок формування, структура та організація роботи органів місце- вого управління	
§ 4. Конституційне регулювання компетенції місцевих органів та їх відно- син з центральною владою у зарубіжних країнах	
Бібліографія.....	

Навчальне видання

Георгіца Аурел Зиновійович

Конституційне право зарубіжних країн

Літературний редактор *Лукул О.В.*

Художнє оформлення *Григорчук О.І.*

Технічне редагування та макетування *Сенько І.Р.*

Підписано до друку. Формат 60x84/16.

Папір офсетний. Друк офсетний. Умов. друк. арк. 23,3.

Обл.-вид.арк. 25,0. Зам.

Видавництво "Рута" Чернівецького національного університету
58012, Чернівці, вул.Коцюбинського, 2.