

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**КОНСТИТУЦІЙНЕ**

**ПРАВО**

**ЗАРУБІЖНИХ**

**КРАЇН**

Навчальний посібник

За загальною редакцією В. О. Ріяки

2-е видання, доповнене і перероблене

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України*

Київ Юрінком Інтер

2006

**0- 1794**

**ББК 67.300я73** К 65

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України (лист М 14/18.2-589 від 24 березня 2004р.)*

**Рецензенти:**

**Тодика** Ю. Н., доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України; **Ярмиш О. Н.,** доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України

**Колектив авторів:**

**Горшеньова М. С,** кандидат юридичних наук, доцент — глави 1,9,24, 29; **Журавка** О. В., кандидат юридичних наук, доцент — глава 25; **Закоморна К. О.,** кандидат юридичних наук, доцент — глави 2, 16, 22; Маєвська А. А., кандидат юридичних наук — глава 28; Овчаренко А. О. — глави 14, 21;

**Ріяка В. О.,** кандидат юридичних наук, доцент (керівник авторського колективу) — глави 10, 13, 19, 20;

| Свічкарьов 0.1.1, кандидат юридичних наук, професор — глави 8,11,26,27; Семенов В. С, кандидат юридичних наук, професор — глави 7, 17; СтешенкоВ. М., кандидат юридичних наук — глава 18 (у співавторстві з Хорольським Р. Б.);

**Тамм А. Є.,** кандидат історичних наук, професор — глави ЗО, **31; Трагнюк Л. Я.,** кандидат юридичних наук — глава 15; **Харитонов** 1.1., кандидат історичних наук, доцент — глава 23; Хорольский Р. Б., кандидат юридичних наук — глава 18 (у співавторстві зі Стешенком В. М.);

**Цвік М. В.,** доктор юридичних наук, професор — глава 6; **Шувалова В. А.,** кандидат юридичних наук, професор — глави 3,4,5,12.

**Конституційне право зарубіжних країн:** Навч. посібник / К 65 М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. — 2-е вид., допов. і перероб. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 544 с

ISBN 966-667-158-1

Відповідно до навчальної програми з конституційного права зарубіж­них країн у Загальній частині навчального посібника розкрито поняття коиституційно-правового регулювання; розглянуто устрій та державну політику, політичні партії та партійні системи, політичні режими, дер­жавний устрій, форми правління, вищі та місцеві органи влади тощо. В Особливій частині висвітлено питання конституційного права окремих країн світу, які належать до різних правових систем сучасності.

Призначений для студентів, аспірантів, викладачів юридичних вузів і факультетів, а також працівників органів державної влади.

ББК 67.300я73

© Колектив авторів, 2006 © Юрінком Інтер, 2006

ISBN 966-667-158-1

**Вступ**

Навчальний курс «Конституційне право зарубіжних країн» ра­зом з курсами «Теорія держави та права», «Історія держави та права», «Конституційне право України», становить основу підго­товки фахівця-юриста. Конституційне право, сформоване навко­ло Основного Закону, є системою правових норм, яка регулює, перш за все, основи устрою суспільства, держави та правовий ста­тус людини.

Тривалий час цей курс мав назву «Державне право зарубіж­них країн». З позицій сьогодення термін «конституційне» біль­шою мірою відповідає проблематиці, сутності та змісту цієї дис­ципліни. Абсолютна більшість фахівців схиляється до того, що потрібно говорити про конституційне, а не про державне право1. Термін «державне право», вважає більшість авторів, веде до того, що, з одного боку, виникає можливість значно ширше тлумачити термін «державне право», а з іншого - звузити це поняття. Наприк­лад, у джерелах цієї галузі права можуть міститися норми, що не стосуються конституційного права (норми фінансового, адміні­стративного, сімейного, цивільного та ін.). Але часто різні термі­ни несуть в собі один і той самий зміст. Приміром, у Німеччині йдеться про «державне право», а у більшості країн світу (США, Франції, Росії) - про «конституційне».

Конституційне право, що закріплює основні принципи та фор­ми організації й функціонування державної влади, тісно пов'яза­не з реальним політичним життям. Істотні зміни в політичному житті нашої країни дістали відображення в корінних змінах щодо трактування та розуміння природи і характеру конституційного права, що автори, виходячи з загальнодемократичної концепції

1 Останніми роками видано низку підручників та навчальних посібників з конституційного права, більшість з яких мають аналогічну назву. Див.: *Але­бастрова И. А.* Конституционное право зарубежных стран. - М.: Юрайт, 2001; *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран: Учебник / Под общ.ред. В. М. Баглая, Ю. М. Лейбо, Л. М. Энтина. - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999; *Гршонис Э. П., Гршонис В. П.* Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций. - СПб.: Питер, 2002; *Мишин А. А.* Конституционное право за­рубежных стран. - М., 1999; *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубеж­ных стран. - М.: Юрист, 1997; Иностранное конституционное право / Под ред. В. В. Маклакова. - М., 1997 та ін.

**0-1794**

забезпечення та захисту прав людини, критичних оцінок тоталі­тарних форм організації державної влади, відобразили в цьому посібнику.

Конституційне право зарубіжних країн, як базова, динамічна галузь публічного права, має створити надійні гарантії захисту прав і свобод людини, обмежити державну владу, закріпити ство­рення громадянського суспільства, посісти провідне місце в сис­темі юридичних дисциплін, які викладаються у вищих юридич­них навчальних закладах нашої країни.

HRCTMHR

**Розділ 1**

Поняття конституційного право зарубіжних країн

Конституційне право зарубіжних країн розглядають з трьох поглядів — як галузь права конкретних держав, як науку і як на­вчальну дисципліну в системі вищої юридичної освіти.

§ 1. Конституційне право як галузь права -в зарубіжних країнах

Конституційне право в кожній зарубіжній країні — це осново­положна, фундаментальна галузь усієї національної системи пра­ва. Як і будь-яка інша галузь права, вона становить сукупність кон­ституційно-правових норм, що закріплюють економічну, політич­ну й соціальну основи держави; права та обов'язки громадян (підданих); форми правління, державного устрою; політичний ре­жим; організацію, компетенцію і порядок діяльності вищих і місце­вих органів державної влади й управління; виборче право і вибор­чу систему. Ці норми встановлюються органами вищої державної влади і виражають волю панівних соціальних верств суспільства. Такі правові норми закріплюються в системі конституційних актів і спираються на примусову силу держави.

Визначаючи предмет державного права як галузі в системі націо­нального права, слід звернути увагу на те, що всю сукупність норм державного права поділено на окремі групи норм — певні правові інститути зі стійкою сукупністю однорідних норм, які регулюють конкретний вид суспільних відносин. Це зумовлює структуру дер­жавного права як галузі відповідної національної системи права.

Конституційне право як фундаментальна галузь права стано­вить основи адміністративного, фінансового, цивільного, кримі­нального, екологічного права та ін.

*Конституційно-правові відносини, їх предмет і склад.* Конститу­ційне право, як і будь-яка галузь національного права, має свій окре­мий об'єкт регулювання. Це усталена сукупність різноманітних су-

Розділ 1

спільних відносин, які складаються у процесі здійснення державної влади, її формування та взаємодії між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Ці відносини набувають правового характе­ру і перетворюються на конституційно-правові, оскільки вони вре­гульовані нормами конституційного права.

Суб'єктами конституційних правовідносин вважають таких учасників соціальних зв'язків у сфері здійснення державної влади, які мають конституційну правосуб'єктність і відповідний право­вий статус. Традиційно — це глава держави (президент, монарх, президія представницького органу влади); парламент, його пала­ти, голови палат, депутати; уряд, прем'єр-міністр, міністерства, цен­тральні відомства, міністри; органи конституційного нагляду, кон­ституційний суд; місцеві органи влади та управління, муніципалі­тети; федеральні органи державної влади; громадяни (піддані).

Правовий статус суб'єктів конституційних правовідносин від­значається різноманітністю складу і широтою сфер правового регу­лювання. Насамперед необхідно згадати конституційні правовідно­сини між центральними органами державної влади, наприклад, між главою держави і парламентом, парламентом і урядом, між главою держави та урядом у випадках контрасигнатури прем'єром чи міністра­ми актів монарха чи президента; між главою держави, парламентом і урядом, з одного боку, та органами конституційного нагляду — з іншо­го, у порядку опротестования останніми нормативно-правових актів, прийнятих згаданими центральними органами влади.

Значна кількість конституційних правовідносин існує у феде­ративних державах між союзом в особі його органів державної влади та окремими суб'єктами федерації, між окремими членами федерації тощо. Між центральними органами державної влади та муніципалітетами конституційні правовідносини складаються через здійснення «адміністративної опіки», внаслідок розпуску муніципалітетів, усунення від посади мерів, при вирішенні муні­ципальних спорів тощо.

Чільне місце посідають конституційні правовідносини між громадянами (підданими), з одного боку, та центральними орга­нами державної влади — з іншого, які виникають під час виборів, проведення референдуму чи плебісциту, при запровадженні у життя народної ініціативи. Не менш важливе значення мають конституційні правовідносини, що складаються між громадяна­ми та муніципалітетами на виборах до органів місцевого самовря­дування, при відкликанні членів муніципальних рад тощо.

Поняття конституційного проза зарубіжних країн 7

Об'єкт конституційних правовідносин — це різного роду об­ставини, або фактичні умови, що потребують юридичного опосе­редкування. В юридичній науці під об'єктом правовідносин розу­міють два його рівні (аспекти): безпосередній і зовнішній. Об'єк­том конституційних правовідносин є те, на що спрямований правовий вплив у конкретному соціальному зв'язку. Такими об'єк­тами є воля і свідомість суб'єктів — учасників правовідносин. Наприклад, з появою правотворчих правовідносин важливо зав­жди повніше враховувати інтереси, волю і рівень свідомості суб'єктів, які беруть участь в обговоренні та прийнятті закону. Зокрема, у виборчому процесі результат багато в чому залежить від того, як враховуються інтереси, воля і свідомість виборців, рівень їхнього психічного стану.

До об'єктів конституційних правовідносин належать законодав­ча, установча, контрольна діяльність представницьких органів вла­ди, правотворча діяльність уряду, вибори представницьких органів держави, референдум, порядок здійснення прав і свобод громадян, нагляд і контроль за місцевими органами влади та управління.

Розкриваючи сутність і зміст конституційних правовідносин, необхідно звернути увагу на те, що вони, на відміну від інших, завжди мають політичний характер, оскільки всебічно пов'язані з різноманітною діяльністю держави.

Отже, конституційні правовідносини, що складаються у поряд­ку здійснення державними органами своїх повноважень, одно­значно мають політичний характер. Саме така властивість кон­ституційних правовідносин визначає їх фундаментальну приро­ду й особливе місце в системі правовідносин.

*Джерела конституційного права.* Джерелами конституційного права в зарубіжних країнах є нормативні акти, що містять норми, які регулюють конституційно-правові відносини. Головним дже­релом цієї галузі права в переважній більшості країн (виняток ста­новлять деякі мусульманські держави) - є конституція - Основ­ний закон. Зумовлено це не тільки верховенством цього норма­тивно-правового акта в загальній системі правових джерел. Це пов'язано також і з тим, що саме в конституції зафіксовано основні права і свободи, принципи суспільного і державного устрою. У кон­ституції дістають відбиток і закріплення ті цінності й ціннісні орієн­тири, що визначають (або мають визначати) суспільний і держав­ний розвиток. Конституція фіксує, таким чином, принципи, яких зобов'язані дотримуватися у своїй повсякденній практичній діяль-

8

Розділ 1

ності всі суб'єкти конституційного права, починаючи від індивіда і закінчуючи державою (або навпаки - починаючи з держави і закі­нчуючи індивідом). Конституційні принципи лежать в основі по­будови всієї системи права і багато в чому визначають характер галузей, що її утворюють. До інших джерел належать:

1. конституційні закони (вносять зміни до конституції або до­  
   повнюють її);
2. органічні законі (приймаються на основі бланкетних, тобто  
   відсилочних, норм конституції, зазвичай регулюють будь-який  
   інститут конституційного права в цілому). Ці два види законів  
   приймаються в ускладненому порядку;
3. звичайні закони (регулюють окремі питання, наприклад,  
   закон про вибори президента);
4. надзвичайні закони (відповідно до самої конституції, ці за­  
   кони можуть відхилятися від її положень, але приймаються тільки  
   на короткий термін, зазвичай на кілька місяців, хоча і з правом  
   парламенту продовжити цей термін);
5. внутрішньодержавні публічно-правові договори (наприк­  
   лад, угода про поділ Чехословаччини на Чехію і Словаччину від  
   1 січня 1993 року, Конституційний договір 1998 року між Мол­  
   довою і самопроголошеною Придніпровською республікою про  
   те, що остання залишається республікою в складі Молдови);
6. регламенти парламентів і їх палат, що встановлюють внут­  
   рішню організацію і процедуру роботи цих органів. Вони прий­  
   маються або у формі постанов кожною палатою для себе і не ви­  
   магають схвалення іншої палати (Німеччина), або у формі зако­  
   ну при однопалатному парламенті (Китай);
7. акти глави держави і виконавчої влади (укази монархів, дек­  
   рети президентів, постанови уряду, акти міністрів деяких відомств,  
   наприклад, постанови центральної виборчої комісії про порядок  
   складання списків виборців). Особлива роль серед актів виконав­  
   чої влади належить актам, що мають силу закону (вони видають­  
   ся на основі делегування повноважень парламентом, як, наприк­  
   лад, у Великобританії), або на основі регламентарної влади, яка  
   за конституцією належить уряду (Італія), або відповідно до над­  
   звичайних повноважень президента (Франція);
8. акти органів конституційного контролю (конституційних судів,  
   конституційних рад та ін.), які дають офіційні тлумачення Консти­  
   туції, визначають, чи відповідають конституції ті або інші закони;

Поняття конституційного право, зарубіжних країн 9

9) судові прецеденти (особливо в англосаксонському праві) -  
рішення судів вищих інстанцій, які публікуються ними і стають  
основою для прийняття іншими судами аналогічних рішень у по­  
дібних справах;

1. конституційний звичай - створене в практиці єдино подіб­  
   ної діяльності органів держави правило, яке має усний характер,  
   спирається на консенсус (згода) учасників відносин і не корис­  
   тується судовим захистом у разі його порушення;
2. релігійні джерела, особливо в монархічних державах з  
   феодальними і родовими пережитками, зокрема з питань про  
   престолонаступництво. В деяких мусульманських країнах консти­  
   туцію замінює Коран - священна книга, що містить, як вважа­  
   ють, запис проповідей пророка Мухаммеда, в інших країнах Ко­  
   ран вважають актом, вищим за конституцію;
3. правова доктрина (рідко і лише в окремих країнах суди  
   ґрунтують свої рішення з конституційних питань не тільки на  
   правових актах, а й на працях видатних юристів, фахівців кон­  
   ституційного права);
4. міжнародно-правові акти, наприклад, Європейська конвен­  
   ція про права людини 1950 року, Договір ФРН і НДР про проце­  
   дуру об'єднання Німеччини і про проведення виборів у парламент  
   1990 року, Маастрихтський договір 1992 року про створення  
   Європейського Союзу. Ратифікації цього договору передували  
   перегляди конституцій цілої низки держав (Франції, ФРН, Ірлан­  
   дії та інших членів ЄС);
5. на локальному рівні — в суб'єктах федерації, автономних  
   утвореннях діють свої джерела конституційного права (наприклад,  
   конституції штатів США, конституції кантонів Швейцарії, консти­  
   туції автономних республік Росії). В містах зазвичай є свої міські  
   статути, хартії міст, що регулюють місцеве самоврядування;
6. у державах із тоталітарними режимами найважливіше кон­  
   ституційне (і навіть понадконституціине) значення мають акти  
   (партійні документи) правлячих (єдиних) партій.

§ 2. Конституційне право зарубіжних країн як наука

Конституційне право зарубіжних країн як наука становить цілісну систему теоретичних узагальнень, що досліджує націо­нальне конституційне право кожної держави, вбачаючи у ньому

10

Розділ 1

Поняття конституційного право зарубіжних країн

11

фундаментальну галузь правової системи. Ця наука вивчає всі основні інститути державного права як з точки зору їх особливо­го, так і загального з огляду на схожість за змістом окремих інсти­тутів права світової системи. До того ж, у зв'язку зі співвідно­шенням загального й особливого має визначитися і єдине — окремі інститути національного конституційного права. Наприклад, по­рівнюючи конституційне право Німеччини та Франції, слід за­значити загальне — належність до романо-германської правової системи, а також особливе у змісті правових інститутів президент­ства, у виборчих системах. Певною мірою таке порівняння спри­чинене умовами розвитку держав і характером формування кон­ституціоналізму як загального наукового напряму.

Перші спроби наукового пояснення питання про те, що має вив­чати конституційне право як наука, зробили представники фор­мально-юридичної течії, яка склалася у XX ст. Відомі представни­ки так званої історичної школи права (Г. Еллінек — у Німеччині, А. Есмен — у Франції, Ф. Кокошкін — у Росії та ін.) стверджували, що конституційне право має бути тільки юридичною наукою, не­залежною від будь-якого філософського та соціологічного впливу.

Крайнім виразом юридичного напряму є чиста теорія права Г. Кельзена, за якою безпосередньо ототожнюють державу і пра­во та вважають, що держава — це не що інше, як система правових норм, і, отже, конституційне право — ядро цієї системи.

На початку XX ст. виник соціологічний напрям, який на пер­ше місце висунув не юридичні поняття, а питання про політич­не призначення тих або інших конституційно-правових інсти­тутів. Представники цієї школи вважають, що держава — це, по-перше, орган централізації економічного життя, по-друге, — суспільство, де існує поділ на керуючих і керованих, на владних і підвладних. Згодом на основі цього напряму утворилася так звана політична наука, безпосередньо розроблена французьки­ми викладачами конституційного права, яка фактично замінила колишнє державознавство. За своїм обсягом політична наука ви­ходить далеко за традиційні межі державно-правового регулю­вання, оскільки об'єктом її дослідження є не тільки безпосеред­ньо конституційні інститути, а й профспілки, система лобізму, церква, різні об'єднання, преса тощо. В основу покладено вчен­ня про роль політичних партій у конституційному устрої.

Сучасна наука конституційного права має як політичний харак­тер, оскільки об'єктом її дослідження є найважливіші політичні

інститути (державна влада у сукупності з іншими: статус особис­тості, виборчі системи тощо), так і юридичний, бо у переважній більшості об'єктом дослідження є система правових нормативних приписів конституцій і конституційних законів тієї чи іншої дер­жави. Крім того, у державному праві як науці застосовують відповідні юридичні методи пізнання: прийоми систематизації чин­ного законодавства, його юридичного аналізу та тлумачення. У су­купності все це і визначає юридичний і соціально-політичний ха­рактер власне науки конституційного права зарубіжних країн.

На наш погляд, певний інтерес становлять міркування про систему науки порівняльного правознавства одного з її заснов­ників — Рене Давида. Узагальнюючи досвід міжнародних право­вих поглядів, він запропонував класифікувати систему на англо­саксонську, романо-германську, релігійно-традиційну та радянсь­ку. В основу своєї класифікації він поклав аналітичний метод узагальнення найістотніших характеристик тієї чи іншої право­вої сім'ї. Слід зазначити, що науку порівняльного правознавства було започатковано у відомому французькому університеті — Сор-бонні — ще 1905 р. з лекції професора Раймона Салейля, згодом вона дістала загальне визнання, розвинулася в усіх країнах світу і сформувалася у відповідні міжнародні наукові центри — Інститут порівняльного права у Барселоні, Міжнародний інститут по­рівняльного права в Гаазі та ін. — кожний з яких систематично провадить наукові конференції та видає журнали. Крім того, у практику законодавчої діяльності кожної сучасної держави увій­шло обов'язкове правило: під час опрацювання будь-якого ново­го законопроекту до нього неодмінно додаються тексти аналогіч­них законів, прийнятих в інших державах, з відповідними супро­відними поясненнями.

§ 3. Конституційне право зарубіжних країн як навчальна дисципліна

Узагальнюючи дані науки та зміст конкретних конституцій, конституційне право зарубіжних держав як навчальна дисциплі­на має також порівняльно-правознавчий характер. Тому воно бу­дується за системою, яка дає змогу, з одного боку, узагальнювати найбільш характерні (істотні) риси конституцій усіх зарубіжних держав, а з другого — аналізувати особливості відповідних націо-

Гнальних конституційних систем, підкреслюючи специфіку того чи іншого інституту конституційного права, правового статусу особи, політичної системи та системи органів держави, їх право­вого становища тощо. Згідно з таким підходом щодо узагальнення інформації побу­довано систему навчального курсу, де чітко розмежовано загаль­ну й особливу частини.

*Загальна частина* містить питання щодо поняття та сутності кон­ституцій, конституційно-правової основи суспільного ладу, консти­туційно-правового статусу людини та громадянина, форми правл­іння, виборів і референдуму, системи вищих органів влади тощо.

*Особливу частину* присвячено докладному аналізу та узагаль­ненню конституційного права окремих держав світового співто­вариства: США, Великобританії, Франції, Німеччини, Італії, Японії, Канади, Швеції, КНР, Польщі, Болгарії, Куби, В'єтнаму, Індії та ін. Причому інформація узагальнюється по кожній дер­жаві з урахуванням системи, що пропонується у Загальній час­тині курсу.

За загальним правилом, навчальний курс конституційного права зарубіжних країн, що викладається в спеціалізованих нав­чальних закладах і на юридичних факультетах, відносять до за­гальноосвітніх дисциплін. Проте не можна не відзначити, що при підготовці фахівців, орієнтованих на роботу в національному дер­жавному апараті, у судових установах, в адвокатурі, та практично для всіх юристів вищої кваліфікації знання основ конституцій­но-правового розвитку зарубіжних країн - це не тільки елемент правової ерудиції, а й найважливіша умова високого правового професіоналізму.

Під час дослідження та вивчення конституційного права зару­біжних країн використовують різні методи, а саме загальнонау-кові: історичний, логічний, метод індукції і дедукції, системний і структурно-функціональний, метод аналізу і синтезу; спеціаль­ний метод порівняльного правознавства, включаючи порівняння, що контрастує. Широке застосування цього методу зумовлено самим предметом вивчення: множинністю різних країн із неодна­ковими конституційними моделями.

Розділ 2

Наука конституційного права

§ І. Виникнення конституційного право як самостійної галузі юридичної науки

Наука конституційного права становить систему концепцій, теорій, учень, висновків про закономірності розвитку конститу­ційно-правових принципів, норм, інститутів, а також суспільних відносин, які регулюються ними. Наука конституційного права вивчає еволюцію держави та права, сучасний досвід формування та реалізації конституційних принципів, норм й інститутів та фор­мулює пропозиції щодо вдосконалення конституційного законо­давства та практики його застосування. Основними методами науки конституційного права є історичний, соціологічний, фор­мально-юридичний, порівняльно-правовий тощо. Зазначена ме­тодологія дозволяє всебічно дослідити різні моделі конституцій­ного регулювання, які діють у подібних умовах у різних країнах.

Наука конституційного права пройшла тривалий еволюційний шлях. Незважаючи на те, що питання про сутність, походження, призначення держави, еволюцію форм держави розглядалися у працях відомих політичних мислителів, наука конституційного права як самостійна галузь юридичної науки почала складатися у другій половині XIX ст. Таке порівняно запізнене формування науки конституційного права пов'язане з об'єктивними обстави­нами. По-перше, існуючі тоді форми і способи здійснення держав­ної влади були недостатньо розвинуті. По-друге, суспільні відно­сини регулювалися одноосібним рішенням монарха або іншої осо­би, яка узурпувала владу, а не на основі права. По-третє, у працях Платона, Арістотеля, Фоми Аквінського, Макіавеллі, Гоббса, Спінози та ін. основна увага приділялася політичним, історичним, соціологічним і філософським, а не юридичним проблемам. На­приклад, у «Політиці» Арістотеля розглядаються фактичні дер­жавні форми як предмет філософських узагальнень, а правове регулювання залишається поза аналізом.

Водночас вищесказане не означає, що до XIX ст. проблеми кон­ституційного права зовсім не вивчалися. Вже наприкінці XVII ст. у Феррарському, Болонському та Павійському університетах було

14

Розділ 2

Науко конституційного прозо

15

запроваджено викладання конституційного права. У німецькій літературі XVII і XVIII ст. застосовувався термін «державне пра­во» (Staatsrecht), який розглядався як інституція публічного пра­ва. Так, у другій половині XVII ст. І. Штраух у своєму викладенні публічного права говорить про імператора, імперських чинів, підданих, патронів, клієнтів, євреїв як про суб'єктів публічного права. У розділі «Речі» він трактує питання території та територі­ального верховенства. Такий інституціональний підхід характер­ний і для праць відомого англійського вченого XVIII ст. У. Блек-стона. У той же час деякі юристи XVII ст. (зокрема, Тицій) різко критикують дану догму та вказують на те, що багато питань пуб­лічного права виходять за рамки триланкової системи - особи, речі та позови.

Для процесу формування науки конституційного права як са­мостійної галузі юридичної науки важливе значення мала політична філософія XVIII ст. У працях відомих просвітників (Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж.Руссо, Дж. Локка, Д. Дідро) були сформульовані основопо­ложні принципи, які надалі сприяли утворенню розгорнутої кон­ституційно-правової доктрини. Такі принципи, як народний суве­ренітет, верховенство конституції, розподіл влад стали фундамен­том розвитку засад конституційного права як ведучої галузі юриспруденції.

У другій половині XIX ст. формування науки конституційно­го права було викликане наступними об'єктивними обставинами: а) необхідністю юридичного обгрунтування, правової регламен­тації та дослідження нових політичних відносин й інститутів, які з'явилися у суспільстві після буржуазно-демократичних рево­люцій; б) необхідністю розробки розгорнутої теорії правової дер­жави; в) необхідністю систематизації великої кількості норм кон­ституційного права і формулювання нових понять, категорій, кон­струкцій та технологій.

§ 2. Еволюція науки конституційного права до Другої світової війни

У другій половині XIX ст. наука конституційного права була відокремлена від філософії, соціології й історії. У цьому зв'язку постало питання про оформлення науки конституційного права у чисто юридичну теорію, яка має лише юридичні методи та опе-

рує тільки юридичними поняттями і категоріями. Даний період узагалі характеризувався пануванням теорії позитивізму у юрис­пруденції. Тому і перший напрям науки конституційного права мав характер свідомого обмеження предмета юридичної науки лише правовою формою суспільних відносин. Через це зазначе­ний напрям отримав назву «класична», або «юридична», школа, оскільки її представники ставили перед собою такі головні зав­дання - розробити основоположні принципи, норми і категорії державного права, систематизувати норми державного права та заповнити прогалини державного права. Невипадково російський державознавець В. В. Івановський визначив методологію «юри­дичної» школи так: державне право є чисто юридичною наукою, об'єктом якої є виключно державні норми. Завданням науки дер­жавного права є приведення державних норм у наукову систему, їх класифікація та пояснення їх змісту, а також порівняльне вив­чення державного права різних держав.

Розквіт «класичної», або «юридичної», школи приходиться на останню чверть XIX ст. і на початок XX ст. Відомими представ­никами даної школи є такі вчені, як Г. Єллінек, А. Есмен, А. Дайсі, В. Орландо, Ф. Кокошкін, М. Коркунов, У. Уіллоубі. Більшість ведучих представників «юридичної» школи дотримувалися лібе­рально-демократичних поглядів, у яких знайшли відображення принципи економічного лібералізму. Водночас деякі підходи пред­ставників зазначеної школи до вирішення проблем конституціо­налізму, парламентаризму, народного представництва тощо мали свою специфіку. Вона була пов'язана з особливостями розвитку державного устрою різних країн.

Не можна не визнати суттєвий вклад німецького вченого Г. Єллі-нека у процес формування науки конституційного права. У своєї праці «Загальне учення про державу» він трактує державу як суб'єкт права та визначає її як територіальну корпорацію, що має первинну владу. Г. Єллінек робить висновки про те, що держава як юридична особа може діяти через свої органи, які не є юридич­ними особами і носіями власних прав і обов'язків. На такій осно­ві будується теорія представництва, відповідно до якої народ є лише органом держави, а представники не мають юридичних обо­в'язків щодо своїх виборців, оскільки утворюють один із органів держави. Важливим висновком його теорії є твердження про на­лежність суверенітету державі, а не нації або народу.

16

Розділ 2

Наука конституційного права

17

На відміну від представників німецької юридичної школи, іта­лійський вчений В. Орландо взяв за основу концепцію юридич­ного характеру науки конституційного права. Водночас його вис­новки мають і відповідний політичний аспект. Учений підкрес­лює роль держави як фактора «інтеграції» суспільства у єдине ціле, при цьому він пов'язує цю роль з його характером юридич­ної особистості. У державі, за Орландо, народ має власну свідо­мість та силу, одночасно він є і результатом верховного виражен­ня права.

Із російських державознавщв найбільш послідовними пред­ставниками «класичної» школи були Ф. Кокошкін і М. Корку-нов. Так, Ф. Кокошкін підкреслював, що юридична наука про дер­жаву (наука державного права) вивчає не сукупність усіх явищ, які пов'язані з державою, а лише правовий зв'язок між ними, пра­вову сутність та юридичну природу явищ державного життя. Ра­зом із тим, він формулює ціль державної діяльності як забезпе­чення суспільних, а не індивідуальних інтересів. Кокошкін ствер­джує, що концепція держави як юридичної особи дає можливість продемонструвати державну владу як суспільне панування — не влада людей над людьми, а влада союзу над його членами.

У зв'язку з тим, що М. Коркунов вважав, що система викла­дення державного права повинна визначатися юридичною кон­струкцією держави, він бере дану концепцію за основу викла­дення російського державного права. За М. Коркуновим, поряд із загальною характеристикою державного устрою, система дер­жавного права повинна містити вчення про суб'єктів державних відносин - монарха та підданих, вчення про об'єкти - владу, її функції, органи, вчення про зміст державних відносин - про права й обов'язки монарха і підданих. Головним методом науки державного права російські вчені вважали порівняльно-право­вий, який дозволяв вивчати зарубіжний досвід розвитку держав­ності, демонстрував застарілість російського державного ладу та ставив питання про необхідність проведення конституційних реформ.

У Франції А. Есмен юридичну теорію про державу пристосу­вав до традиційної доктрини національного суверенітету, яка була засобом легітимації державної влади. А. Есмен визнає, що держа­ва є юридичною особою, але підкреслює, що держава - це і юри-

дичне втілення нації. Таким чином, за Есменом, категорія «дер­жавний суверенітет» співпадає з категорією «національний суве­ренітет». На думку вченого, індивід має права, які передують пра­вам держави, визначають процес здійснення суверенітету та пе­решкоджають органам державної влади у виданні актів, що порушують права індивіда. Есмен стверджував, що забезпечення та розвиток прав індивіда і складає мету держави як юридичної організації нації.

В Англії юридична теорія розвивалася ще за часів У. Блексто-на та досягла розквіту у працях А. Дайсі. Розвиток англійської доктрини мав свої особливості, які були пов'язані з історичним протистоянням - монарха та парламенту. У зв'язку з чим юри­дичними особами визнавалася не держава, а корона як корпора­ція в одній особі та парламент (монарх і обидві палати), які юри­дично не об'єднувалися. А. Дайсі у своєї теорії визнає виборців як політичних суверенів, але при цьому він рішуче відкидає будь-яку причетність народу до юридичного суверенітету. За А. Дайсі, юридичне верховенство належить парламенту (королю та пала­там), акти якого незаперечні (принцип правління права). Понят­тя державного суверенітету у конституційному праві Англії та США залишається чужим. Що стосується правових гарантій інди­відуальної свободи, то вони втілені у принципі «верховенства права». Суть даного принципу полягає у наступному: по-перше, незалежні судді захищають підданих від можливого свавілля ко­ролівської адміністрації; по-друге, утворення гарантій індивіду­альної свободи знаходиться у руках незалежних суддів (загальне право), які захищають підданих від вторгнення законодавця та обмежують верховенство парламенту. Особливу увагу А. Дайсі приділяє аргументації положення про те, що принципи верховен­ства парламенту та правління права додають та укріплюють один одного.

На відміну від А. Дайсі, американський представник юридич­ної школи У. Уіллоубі у розробці науки конституційного права, яку він називає «юридичною політичною філософією», дотри­мується німецької доктрини Єллінека та розвиває її. Він визнає існування двох наук про державу - етичну, яка вивчає державу з точки зору її цілей, та юридичну, яка розглядає державу лише як інструмент для утворення та реалізації права. На думку Уілло-

*2* — 6-565

**0-1794**

18

Розділ 2

Наука конституційного права

19

убі, право - це система логічно пов'язаних між собою положень, які стосуються юридичної природи держави, її суверенітету, її права. Він стверджує, що задача юридичної політичної теорії по­лягає в утворенні понять і апарату думок, за допомогою яких пуб­лічно-правове мислення може бути систематизоване.

На початку XX ст. формалізм й абстракція юридичної школи піддалися гострій критиці. Так, із критикою принципів класич­ної школи виступили Л. Дюгі, М. Оріу (Франція), С. Романо (Іта­лія), Р. Сменд (Німеччина), В. Івановський (Росія), Л. Гумполовіч (Австрія). Це було зумовлено аж ніяк не науковою неспроможніс­тю концепцій класичної школи. Ріст революційного руху, поява великої кількості політичних партій, розвиток промисловості та поява монополій, Перша світова війна поставили питання про формування нового напряму науки конституційного права, який би враховував соціологічні та політичні сторони державності. Не випадково В. Івановський, прихильник соціологічного напряму, вказував, що необхідно вивчати не лише норми, а й ті фактичні відносини, які ці норми регулюють.

Представники соціологічної школи у конституційному праві на чолі з Л. Дюгі, на відміну від юридичної школи, включають соціологічний і політичний аспекти до науки конституційного права. Відповідно до твердження Дюгі, держава є результатом природної диференціації у суспільстві між тими, хто має і не має влади. На думку Дюгі, функціями сучасної держави є здійснення публічної (суспільної) служби та реалізація права. Саме держава стає засобом реалізації у суспільстві законів суспільної солідар­ності, а синдикати (професійні спилки) значною мірою вплива­ють на перетворювання держави влади на державу суспільної служби. Він формулює принцип позитивного права, згідно з яким норми права походять від суспільства та приписують людям певні обов'язки.

Відомий французький правознавець М. Оріу дає синтетичне поняття держави, яке включає до себе юридичний та історико-соціологічний аспекти. Держава є юридичною формою політич­ної й економічної централізації нації та має ціллю здійснення громадського життя. На думкою Оріу, суверенітет держави ви­являється у трьох формах: а) корпоративного суверенітету гру­пи, тобто всього суспільства або нації, який поширюється на тих,

хто управляє, та на тих, ким управляють; б) політичного, уря­дового суверенітету, який здійснюється вищими органами дер­жавної влади; в) суверенітету підданства, тобто індивідуаль­ної свободи власників, які обмежують суверенітет верховної влади.

Оріу сформулював низку важливих висновків, які й досі ма­ють наукове значення, зокрема теорію інституціоналізму. Ця те­орія відобразила тенденцію ускладнення організації суспільства, появу великої кількості політичних партій, підприємницьких со­юзів, професійних спілок та їх вплив на розвиток держави. У теорії інституціоналізму органи державної влади та зазначені організації отримали назву інституцій. Теорія інституціоналізму надалі спри­яла розвитку ідеї політичної багатоманітності.

Теорія інституціоналізму отримала свій розвиток у працях іта­лійських вчених - С. Романо, К. Череті, С. Лесона та ін. Основну увагу італійські вчені приділяли юридичному оформленню інсти­туцій. Так, глава італійської школи С. Романо підкреслював, що держава, церква, громада та інші інституції формують та гаранту­ють право. Водночас, на відміну від представників юридичної школи, С. Романо розглядає державу не як систему норм, а як систему установ, що утворюють певний юридичний порядок.

У німецькій науці класична школа також піддалася гострій критиці. Наприклад, Р. Сменд сформулював концепцію «інтег­раційного вчення», де аналізує процес існування та розвитку дер­жави як інтеграційний процес, що постійно триває. За Смендом, процес інтеграції виявляється у трьох формах: а) персонально-органічній інтеграції, зміст якої полягає у тому, що популярний глава держави, популярний голова уряду або керівник політич­ної партії об'єднують навколо себе населення; б) функціональній інтеграції, яка передбачає існування процедур, що є спільними для більшої частини населення, зокрема вибори, референдум; в) пред­метній інтеграції, за якою забезпечення цілісності території дер­жави має інтеграційне значення. На жаль, у Німеччині теорія інте­грації Р. Сменда сприяла утворенню плацдарму для розвитку ідей фашизму. Так, сам Сменд вважав, що фашизм відкриває нові спо­соби інтеграції.

20

Розділ 2

Наука конституційного право

21

§ 3. Розвиток сучасної науки конституційного права

Друга світова війна стала межею, після якої наука конституцій­ного права отримала новий значний поштовх у розвитку. З одно­го боку, крах фашистського режиму й усвідомлення світовою спільнотою трагічних наслідків тоталітарного режиму, а з іншо­го — формування в європейських країнах засад правової, соціаль­ної та демократичної держави та проведення корінних соціаль­них реформ висунули перед наукою конституційного права низ­ку юридичних проблем. Такі проблеми, насамперед, були пов'язані з необхідністю вивчення практики реалізації нових конституцій та функціонування оновлених державних інституцій. Крім того, вчені-конституціоналісти залучалися до розробки важливих дер­жавних рішень та проведення конституційних реформ. У низці країн праці відомих учених у галузі конституційного права спри­яли формуванню національної системи права, використовували­ся судами у випадках прогалин у чинному праві.

Необхідно підкреслити і значний внесок Організації Об'єдна­них Націй та інших міжнародних організацій у розвиток науки конституційного права. Так, у результаті їх діяльності консти­туційні принципи і норми у галузі прав людини набули характе­ру загальновизнаних людських цінностей та заклали фундамен­тальні засади розвитку інституту прав людини у різних країнах. Це явище, безумовно, вплинуло на специфіку формування кон­цепцій науки конституційного права.

Після Другої світової війни завдяки своєму прикладному, полі­тичному й ідеологічному призначенню наука конституційного права стає самосійною галуззю правознавства. Поширення пере­ліку предметів регулювання у конституціях призвело до підви­щення ролі науки конституційного права у системі юридичних наук. Зазначений процес загострив необхідність аналізу не лише правових проблем, а й фактичних соціально-політичних відносин. У той же час у деяких країнах на напрями розвитку науки кон­ституційного права суттєво вплинула політологія. Наприклад у Франції така тенденція породила своєрідне об'єднання консти­туційного права і політології у єдиний навчальний курс під на­звою «Конституційне право і навчальні інститути», який викла­дався в університетах.

Вищенаведені зміни стали основами для реформування шкіл у науці конституційного права, які існували до Другої світової війни. Один із сучасних курсів науки конституційного права, так званий «модернізований юридичний напрям», більшою мірою по­в'язаний з «юридичною» школою. На відміну від «класичної шко­ли», для «модернізованого юридичного напряму» характерна відмова від розгляду держави як чисто юридичного явища та вив­чення впливу на державу соціально-економічних проблем і полі­тичних інститутів. Водночас прихильники даного напряму, зок­рема німецькі вчені К. Хессе, Т. Маунц та ін., основну увагу при­діляли інституціональному аналізу конституційного механізму держави та підкреслювали другорядність змісту та первинність самої правової форми як елементу «правової державності». На­приклад, Е. Форстхоф декларує перевагу формального елементу та зазначає, що принцип «правової державності» існує у ФРН саме тому, що її інститути незалежні від соціальної дійсності.

Іншій, соціологічний, напрям науки конституційного права пе­реріс у політико-соціологічний. Йому властивий функціональний аналіз політичних інститутів і процесів, які формально виходять за рамки конституційних питань. Цей напрям представлений фран­цузькими вченими М. Дюверже, Ж. Бюрдо, А. Лабардером, А.Рамні, К. Ллевелліном (США), Р. Боймліном (Швейцарія) та ін.

Одним із перших питання про розширення предмета досліджен­ня науки конституційного права поставив професор М. Дюверже у своєї праці «Підручник конституційного права та політичної на­уки». Основним лейтмотивом його теорії було обгрунтування з наукової точки зору політичного аспекту конституційних проблем. М. Дюверже підкреслював, що попередні вчені-конституціоналі­сти практично повністю ігнорували політичні партії, аргументую­чи це тим, що писані закони не регулюють їх становище. У своїй праці «Політичні партії» Дюверже писав, що система політичних партій у більшому ступені визначає характер політичного режиму, ніж класичне конституційне право. Поряд із аналізом конститу­ційного тексту М. Дюверже рівною мірою вивчає соціальні пере­думови, які, на його думку, зумовлюють зміст і перетворення кон­ституційного матеріалу.

У своєї теорії Ж. Бюрдо намагається знайти середину між со­ціологічною концепцією про державу та нормативістським вчен-

22

Розділ 2

Наука конституційного права

23

ням, де держава - це лише система норм. На його думку, держава є органічним поєднанням влади і держави. У той же час вчений вважає категорію інституції одним із найважливіших концепту­альних понять науки конституційного права. За Бюрдо, однією з конститутивних ознак будь-якої інституції є її зв'язок з певним соціальним оточенням. Більше того, він підкреслює важливе зна­чення політичної науки, вивчення якої має спиратися на юридич­не пізнання. Суттєве місце у державно-правовій теорії Бюрдо зай­має його концепція ідеї права як одного із основних чинників інституціоналізації влади. Відповідно до зазначеної теорії юри­дична влада ґрунтується на ідеї права та встановлює певний соці­альний порядок. За Бюрдо, право - це засіб перетворення суспіль­ства, а юридичний порядок - техніка, яка знаходиться на службі у політики. Важливе і те, що Бюрдо проводить різницю між соці­альною конституцією, тобто конституційними нормами, які ре­гулюють економічний устрій, соціальну структуру, та політичною конституцією, яка закріплює політичну організацію суспільства. Він також підкреслює взаємозв'язок між цими конституціями та визнає, що конституція встановлює організацію публічної влади на соціальному базисі.

Крім того, на сучасному етапі розвитку науки конституційного права окреме місце займає теологічна школа. Протягом тривалого часу теологічна школа науки конституційного права розвивалася у рамках доктринальної розробки мусульманського права. Теоло­гічна школа представлена дослідженнями мусульманських юристів, зокрема працями Субхі ас-Салаха, Алі Хасані аль-Харбутлі, Аль-Маварді, Хаді аль-Алауї та ін. Головною категорією їхніх учень зав­жди був халіфат, з одного боку, як досконала справедлива форма правління, а з іншого — як особливий політичний режим. На дум­ку багатьох мусульманських вчених, затвердження влади халіфа­ту є необхідним і представляє собою обов'язок глави мусульмансь­кої держави, представників громади та всіх мусульман.

Водночас сучасні мусульманські вчені по-суті підтримують реформаторські погляди. Вони у своїх концепціях об'єднують класичне вчення халіфату та західні ліберальні теорії. Так, му­сульманські юристи визнають існування суверенітету, але, на їх думку, існує світовий суверенітет, який належить аллаху. Вони вважають, що до законодавчого органу халіфату, який часто має дорадчий характер, можуть обиратися лише муджтахіди - особи

з видатними знаннями у галузі мусульманського права та релі­гійної догматики. Причому єгипетський вчений Сулейман Му­хаммед ат-Тамауї стверджує, що такий принцип формування пар­ламенту не суперечить сучасному парламентаризму. Своєрідний підхід до інституту прав людини також спостерігається у працях мусульманських вчених. На їх думку, правовий статус особистості повинен ґрунтуватися на основі принципів шаріату.

На особливу увагу заслуговує концепція сучасного мусуль­манського правління, яка була сформульована у творі «Ісламсь­ке правління» колишнього керівника Ірану аятолли Рухолла Мусаві Хомейні. Основна концепція його вчення полягає у твер­дженні, що в ісламі віра не відокремлена від політики. Більше того, він вважає, що у корані та хадісах діють норми, які регулюють соціально-економічні відносини, права людини, управління сус­пільством і державою. Зокрема, глави громад та імами (глави дер­жав) є реалізаторами приписів ісламу у життя країни. Таким чи­ном, за Хомейні, пророк є політиком, а іслам - політичною релі­гією. Саме Хомейні висунув концепцію сучасної мусульманської держави у формі «ісламської республіки», де державні установи та мусульмани діють на основі шаріату. На його думку, у зв'язку з тим, що шаріат закріплює найвищі моральні цінності, шаріат пе­ревершує інші правові системи.

Кілька слів слід сказати про специфіку розвитку науки кон­ституційного права наприкінці XX ст. У зв'язку з крахом соціаліс­тичної системи на сучасному етапі згладилися суттєві протиріч­чя між західною конституційно-правовою доктриною та наукою державного права, яка склалася в Радянському Союзі та інших країнах соціалістичної спрямованості. Раніш основна концепція науки радянського державного права полягала у критиці ідей «за­хідної демократії». Сьогодення вчені-конституціоналісти колиш­ніх соціалістичних країн формулюють прогресивні концепції щодо устрою сучасної держави, зокрема чинне місце зайняла ідея пра­вової та демократичної держави.

**Розділ З**

Конституції зарубіжних країн

§ 1. Поняття конституції

Конституція (лат. constitution - устрій, установлення) є стриж­нем правової системи будь-якої демократичної держави. Прогресивні ідеї конституціоналізму як політичної системи, що спирається на конституцію, зародилися за умов феодалізму і були альтернативою необмеженому правлінню монархів. Появу перших конституцій спричинили буржуазні революції і повалення феодалізму. Вони були покликані юридично оформити перемогу буржуазії і закріпити ос­нови нової соціально-економічної та політичної організації суспіль­ства. З часів прийняття перших конституцій і донині зарубіжні кон­ституції еволюціонували в бік демократизації конституційного ма­теріалу і ускладнення обсягу конституційного регулювання.

Нині у зарубіжних країнах діють конституції, які були прий­няті за самих різних часів: Конституція США 1787 p., Конститу­ція Французької Республіки 1958 p., Конституція Куби 1976 p., Конституція КНР 1982 p., Конституція Республіки Болгарія 1991 p., Конституція Російської Федерації 1993 р. тощо. Конституція США є найдавнішою з нині діючих конституцій у світі, і її неда­ремно називають юридичною біблією. Закономірно постає питан­ня, як за сучасних умов в обстановці, що постійно змінюється і в кожній країні, й у світі в цілому, можуть діяти співзвучні конститу­ційні положення, прийняті у XVIII-XIX ст. і наприкінці XX ст.? Це досягається завдяки внесенню поправок, доповнень і змін, а також тлумаченню конституційних положень органами консти­туційного контролю (нагляду).

Конституцію можна розглядати і у матеріальному, і у формаль­ному значеннях. Під конституцією у матеріальному значенні розу­міють писаний акт, сукупність таких актів або конституційних зви­чаїв, які закріплюють права та свободи людини й громадянина, ос­нови суспільного ладу, форму правління і територіального устрою, організацію влади й управління на місцях, державну символіку та столицю. Конституція у формальному значенні - це закон або кілька законів, які мають найвищу юридичну силу щодо решти за­конів даної країни. У цьому полягає юридична сутність конституції.

25

Конституції зарубіжних країн

Для зміни конституції чи доповнення її, на відміну від звичай­них законів, встановлено особливий ускладнений порядок. Як пра­вило, він закріплений у тексті конституції (див., наприклад, ст. V Конституції США, ст. 89 Конституції Французької Республіки, ст. 5 Конституції Республіки Болгарія, ст. 64 Конституції КНР). Особ­ливий порядок зміни конституції зумовлений тим, що вона закріп­лює основоположні засади життєдіяльності людини і суспільства. Можна сказати, що кожна конституція тримається на «трьох китах»: а) правах і свободах людини; б) формах власності - наріжному камені суспільного ладу; в) організації верховної влади. Характер і рівень усіх інших блоків суспільних відносин, що регулюються як самою кон­ституцією, так і нормами інших галузей права, залежать від того, що являють собою ці три основоположні конституційні засади. Отже, не випадково у багатьох країнах конституцію називають основним законом, законом законів, найвищим авторитетом усього законодав­ства. Академік С. С. Алексеев порівнює (цілком слушно, як на нашу думку) конституцію з камертоном, за допомогою якого має бути на­лагоджено все правове й політико-державне життя країни.

У підготовці та прийнятті конституцій беруть участь найріз­номанітніші соціально-класові, політичні, національні, релігійні та інші спільності й групи. Тому в кожній конституції знаходить відображення узгодження соціальних, економічних, політичних, національних та інших інтересів різних верств суспільства. По­ряд з тим, аналізуючи соціально-політичний аспект зарубіжних конституцій, не можна не враховувати і той факт, що на певних історичних етапах розвитку будь-якої країни якісь політичні сили домінують, а інші залишаються в тіні (у стадії становлення, роз­межування тощо). Отже, конституція на момент її прийняття -це не тільки підсумок узгодження інтересів усіх верств суспіль­ства, а й відображення співвідношення політичних сил у країні. У цьому полягає соціально-політична сутність будь-якої консти­туції. Ще в середині XIX ст. таку думку першим у науці висловив німецький вчений-соціаліст Фердінанд Лассаль. Він наголосив, що «конституція тоді лише міцна і має значення, коли є точним відбиттям реальних співвідношень суспільних сил».

Із розвитком суспільства і через мінливе співвідношення полі­тичних сил у ньому деякі конституційні положення можуть за­старівати, а інші взагалі стають неможливими для реалізації. Та­ким чином, частина конституційних норм є фіктивною. Це стано­вище характерне для держав з авторитарним політичним

26

Розділ З

Конституції зарубіжних країн

27

режимом, але інколи трапляється і в демократичному суспільстві. Наприклад, ст. 38 Основного Закону ФРН 1949 р. поряд з інши­ми принципами виборчого права проголошує принцип рівності, а «Закон про федеральні вибори в бундестаг» 1956 р. за редакцією 1993 р. дозволяє відхилення у чисельності населення виборчого округу до 33%, що є серйозним порушенням принципу рівності.

У демократичних державах більшість норм конституцій є норма­ми безпосередньої дії. Дана теза означає, що конституційні норми для своєї реалізації не потребують будь-якої конкретизації з допомогою спеціального закону чи урядового нормативного акта, вони застосо­вуються безпосередньо. Так, ст. 22 Конституції Італійської Республі­ки говорить: «Ніхто не може бути позбавлений своєї праводієздат-ності, свого громадянства, імені за політичними мотивами». У разі порушення приписів даної статті стосовно конкретного громадянина він може звернутися до суду, посилаючись на ст. 22 Конституції Італії.

Трапляються в зарубіжних конституціях і бланкетні норми (норми-посилання), але їх значно менше. Наприклад, ст. 63 Кон­ституції Французької Республіки 1958 р. встановлює: «Органіч­ний закон визначає порядок організації та діяльності Конститу­ційної ради, процедуру, якої дотримуються в ній, і, зокрема, термін подання до неї протестів». Отже, дана норма французької кон­ституції має суто посилальний характер.

§ 2. Зміст конституцій

Вище вже йшлося про дві тенденції в еволюції зарубіжних кон­ституцій: їх поступальну демократизацію й ускладнення обсягу конституційного регулювання. Тут доречно підкреслити, що ці тенденції зачепили весь комплекс питань, які регулюються кон­ституцією, весь її зміст.

1. Усі сучасні зарубіжні конституції постають, насамперед, як конституції прав і свобод людини - «конституції людини». Уже перші буржуазно-демократичні правові акти («Декларація незалеж­ності» США 1776 p. і французька «Декларація прав людини і гро­мадянина» 1789 р.) приділили цій проблемі особливу увагу. Щодо конституцій, які були прийняті за останні десятиріччя, то інститу­ту прав і свобод людини в конституційному матеріалі відведені не тільки статті, а й спеціальні глави та розділи (див.: гл. III «Права і обов'язки народу» Конституції Японії 1947 р., ч. І «Про основні права і обов'язки» Конституції Іспанії 1978 р. тощо).

Безпосереднє розширення прав і свобод виявилося в закріпленні багатьма зарубіжними конституціями права людини на охорону навколишнього середовища, одержання інформації, раціональне використання природних багатств і ресурсів країни, свободу нау­кової діяльності тощо. За рівнем прав і свобод людини, закріпле­ним у конституції, можна робити висновок про демократичний і гуманістичний характер держави і суспільства. У цьому ж контексті слід розглядати й установлення при парламентах Великобританії, Франції, Іспанії, Австрії, Німеччини, Росії і багатьох інших держав посади уповноваженого з прав людини (омбудсмена).

2. Зарубіжні конституції закріплюють основи суспільного ладу, що  
виявляються у проголошенні плюралізму форм власності, недотор­  
канності інституту приватної власності, визнанні за державою регу­  
люючої ролі в економічному житті, тощо (докладніше про це йтиметься  
у главі «Конституційно-правові основи суспільного ладу»).

1. Значну частину конституційного матеріалу відведено ви­  
   значенню форми правління (республіка, монархія) і форми дер­  
   жавного устрою (унітаризм, федералізм). Еволюція конституцій  
   з питання взаємовідносин вищих державних органів полягає в  
   закріпленні тенденції до посилення виконавчої влади за рахунок  
   обмеження повноважень парламенту. Зарубіжними авторами вона  
   сформульована як тенденція «від парламентаризму до міністері-  
   алізму». її конституційне підтвердження, без сумніву, тягне за  
   собою порушення принципу поділу влади і простежується в кон­  
   ституціях Франції, Німеччини, Росії, деяких інших країн. Про  
   конкретні прояви даної тенденції свідчать норми конституцій, які  
   встановлюють делеговане законодавство (ст. 38 Конституції  
   Французької Республіки, ст. 82 Конституції Іспанії), конструк­  
   тивний вотум (ст. 67 Основного Закону ФРН), надання вико­  
   навчій владі права на введення надзвичайного стану (ст. 16 Кон­  
   ституції Французької Республіки) тощо.
2. Особливістю конституцій, прийнятих у повоєнний період,  
   стало регулювання інституту конституційного контролю (нагля­  
   ду). Вперше цей інститут був створений у США (1802 p.) і трива­  
   лий час функціонував лише в деяких країнах - Бразилії, Норвегії,  
   Греції. Після Другої світової війни він став обов'язковим атрибу­  
   том усіх демократичних держав - Франції, Італії, Німеччини,  
   Японії, Польщі, Росії та ін. Особливість європейської моделі цьо­  
   го інституту полягає в тому, що конституційний контроль покла­  
   дено не на звичайні суди (США, Японія), а на спеціально ство-

28

Розділ З

Конституції зарубіжних країн

29

рені органи - Конституційну раду у Франції, Конституційний Суд в Італії, Федеральний конституційний суд у Німеччині тощо. За умов дедалі зростаючої кількості правових норм, розвитку деле­гованого законодавства ризик їх суперечності та неконституцій­ності постійно зростає. Усе це робить конституційну регламента­цію даного інституту актуальною й доцільною.

Крім того, поширення інституту конституційного контролю свідчить про зростання значущості самої конституції.

5. Демократичною новелою конституційного розвитку зару­біжних країн після Другої світової війни стало регулювання низ­ки проблем з міжнародних відносин. Це виявилося: по-перше, у закріпленні миролюбного зовнішньополітичного курсу (ст. II Конституції Італійської Республіки 1947 р., ст. І Конституції Індії 1950 р., ст. 2 Конституції Греції 1975 p.); по-друге, у визнанні де­мократичних принципів міжнародного права (ст. 27 Конституції Республіки Болгарія 1991 p.); по-третє, у закріпленні примату міжнародного права щодо внутрішнього права (ст. 10 Конституції Італійської Республіки); по-четверте, у визначенні повноважень органів держави щодо укладення, ратифікації та денонсації міжна­родних договорів (статті 93-96 Конституції Іспанії 1978 р.). У світлі розгляду різних напрямів регулювання зарубіжними кон­ституціями питань з міжнародних відносин на особливу увагу заслуговує ст. 9 Конституції Японії 1947 р. У ній не тільки прого­лошується відмова японського народу «від війни як суверенного права нації», а і йдеться про роззброєння країни, зокрема: «...ніко­ли наперед не створюватимуться сухопутні, морські та військо­во-повітряні сили, так само, як і інші засоби війни. Право на ве­дення державою війни не визнається». Дане положення консти­туції значно вплинуло на подальший економічний розвиток країни. Японія, заощадивши на гонці озброєнь, здобула мож­ливість за короткий час здійснити стрибок від напівфеодальної країни до сучасної держави з високорозвиненою економікою.

§ 3. Форма і структура конституцій

Під формою конституції розуміється спосіб організації та відбиття конституційних норм. Конституція може складатися з одного нормативного акта. Якщо основний закон являє собою єдиний писаний акт, який регулює всі головні питання конститу­ційного характеру, він є кодифікованою конституцією. Такими є

конституції США, Німеччини, Іспанії, Японії, Болгарії, Китаю, Куби та ін. Якщо питання конституційного характеру регулюють­ся кількома актами, така конституція належить до розряду неко-дифікованих. За приклад може правити Конституція Фінляндії, яка складається з чотирьох нормативних актів: «Форми правлін­ня Фінляндії» 1919 p., «Акта про Едускунт» (парламент) 1928 p., «Акта про право парламенту контролювати законність діяльності Державної ради (уряд) і канцлера юстиції» 1922 р., «Акта про дер­жавний суд» 1922 р. Усі перераховані акти мають вищу юридич­ну силу. Аналогічні (некодифіковані) конституції діють у Вели­кобританії, Швеції, Ізраїлі та інших державах.

Говорити про структуру конституції можна лише тоді, коли це стосується кодифікованих конституцій. Умовно в них виділя­ють преамбулу, основну та заключну частини, перехідні й додат­кові положення.

Преамбула (лат. praeambulus - той, що передує) - це вступна частина конституції. У ній, зазвичай, викладені завдання, які сто­ять перед країною, історичні умови прийняття конституції, про­голошуються основні принципи, покладені в основу конститу­ційного матеріалу, інколи декларуються права і свободи. Преам­була може бути надзвичайно короткою (Конституція Республіки Вірменія 1995 p.), великою (Конституція Японії 1947 р.) або ж відсутньою зовсім (Конституція Греції 1975 p.). Усі преамбули мають ідеологічну спрямованість, містять ідеологічні настанови. Загальновизнано, що положення преамбули не є правовими нор­мами, за винятком тих, які проголошують права і свободи.

Основна частина конституції закріплює права і свободи громадян, основи суспільного ладу, організацію влади, управління і суду згідно з принципом поділу влади, а також організацію території держави.

У заключних, перехідних і додаткових положеннях встанов­люється порядок набрання конституцією чинності, визначають­ся терміни видання законів, до яких відсилає конституція (орга­нічні закони), містяться норми тлумачення, зазначаються винят­ки із загальних правил тощо.

§ 4. Підготовка, прийняття, зміна і скасування конституції

Більшість із чинних зарубіжних конституцій розвинутих дер­жав було прийнято демократичним шляхом. Одним з таких спо­собів є підготовка і прийняття конституції установчими зборами.

**зо**

Розділ З

Конституції зарубіжних країн

31

Установчі збори - це виборний орган, який створюється з єдиною метою - підготувати і прийняти конституцію. Після виконання цьо­го завдання збори розпускаються. Зрозуміло, що за такої мети до установчих зборів обираються фахівці з конституційного та інших галузей права, досвідчені політики тощо. Конституції, прийняті установчими зборами, характеризуються професіоналізмом підго­товки та чіткістю структури і змісту; як правило, вони - найбільш демократичні. Після прийняття установчими зборами конституція може бути винесена на референдум. У такий спосіб були підготов­лені і схвалені у ході референдуму Конституція Франції 1946 p., Конституція Італійської Республіки 1947 р. та ін.

Референдум (лат. referendum - те, що має бути повідомлене) -це інститут безпосередньої демократії; він проводиться як всена­родне голосування з якого-небудь нагального питання державного життя або для ухвалення конституції. Проте переоцінювати зна­чення цього інституту не слід. Референдум лише тоді може надати «високої якості» конституції, коли вона була підготовлена установ­чими зборами або парламентом, а потім винесена на всенародне голосування. Якщо ж конституція розробляється келейно, в уряді, а тим більше пристосовується до конкретного політичного лідера, в ній чітко простежується порушення демократичних принципів і закріплюються авторитарні способи здійснення державної влади. Під час підготовки і проведення референдуму з приводу такої кон­ституції велике значення надається ідеологічному впливу на ви­борців. Ці референдуми проводяться, як правило, під час гострої політичної кризи або за умов авторитарного режиму, коли свобода вибору виборців обмежена. У кризовій політичній ситуації прохо­див референдум з приводу прийняття Конституції Французької Республіки 1958 p., підготовленої «під» генерала Шарля де Голля. Демократичними слід визнати підготовку і прийняття конституції парламентом, виборним представницьким органом. Так, Консти­туція Іспанії 1978 р. була розроблена у підкомісії кортесів (парла­менту), яка складалася з представників від семи політичних партій. Конституція була ухвалена на пленарних засіданнях парламенту, а потім - на загальнонаціональному референдумі. Парламентом була підготовлена і прийнята нині діюча Конституція Японії 1947 р.

Не можна залишити без уваги так звані октроїрувані консти­туції і октроїрування як спосіб їх прийняття (франц. octroi - да­рування, надання). Октроїрувана конституція - це конституція, подарована монархом народу країни. Така конституція розроб-

ляється у вузькому оточенні близьких монархові осіб і являє со­бою підсумок компромісу між монархом і підприємницькими вер­ствами суспільства.

Октроїрувані конституції були поширені в XIX ст. Класичним прикладом такої конституції слід визнати Конституцію Японії 1889 р. (Конституція Мейдзи), яка юридично оформила союз між монархією, вищою бюрократією, поміщиками та великою буржу­азією країни. За наших часів існує лише кілька країн, в яких діють октроїрувані конституції, - це країни, де зберігається дуалістич­на монархія як форма правління, наприклад Йорданія (Консти­туція 1952 р.) і Непал (Конституція 1990 р.). В обох країнах вла­да монарха залишається дуже сильною і впливовою, але все ж таки обмеженою конституцією.

У зв'язку зі змінами в суспільному житті, мінливим співвідно­шенням політичних сил у країнах конституції потребують попра­вок і доповнень або ж постає питання про прийняття нових кон­ституцій. З погляду можливостей внесення поправок, доповнень і змін до конституцій їх можна розподілити на дві групи. Одну складають так звані «гнучкі» конституції, другу - «жорсткі». Гнучкі конституції змінюються і доповнюються у такий спосіб, як і звичайні закони. Кожний наступний закон, який містить кон­ституційну норму, змінює або доповнює попередній, а прийняття його відбувається у тій послідовності, що й для попереднього. У такий спосіб змінюються і доповнюються всі некодифіковані кон­ституції (Великобританії, Фінляндії, Ізраїлю та ін.).

Для жорстких конституцій встановлено особливий, дуже склад­ний порядок внесення доповнень, змін і поправок. Зазвичай він закріплюється у тексті конституції, а сама жорсткість покликана забезпечити авторитет основного закону і стабільність конституц­ійного ладу. Щодо суб'єктів права ініціативи конституційного пе­регляду статей або розділів, то вони, як правило, такі самі, як і в звичайному законодавчому процесі. До розряду жорстких належать усі кодифіковані конституції (див., наприклад, ст. V Конституції СІЛА, ст. 89 Конституції Французької Республіки, ст. 138 Консти­туції Італійської Республіки, ст. 96 Конституції Японії).

У багатьох основних законах зазначено, які конституційні по­ложення не можуть підлягати перегляду: це статті, що закріплю­ють республіканську форму правління, особисті права і свободи громадян, принцип поділу влади тощо (ст. 110 Конституції Греції 1975 р., ст. 89 Конституції Французької Республіки 1958 р. тощо).

**Розділ 4**

Конституційно-правові основи суспільного ладу

Суспільство, суспільний лад, суспільна система - фундамен­тальні поняття, що потребують чіткого розуміння конституцій­но-правових основ як власне суспільного ладу, так і державної політики зарубіжних країн.

Суспільство - це сукупність форм спільної діяльності людей (економічної, духовної тощо), що склалися історично, на певній території. Наприклад, американське суспільство - на території США або китайське суспільство - на території Китаю. Станов­лення і розвиток суспільства - досить тривалий процес, що охоп­лює тисячоріччя. Суспільства можуть бути феодальними й капі­талістичними, відсталими й передовими, демократичними й ав­торитарними тощо. Вивчаючи суспільний лад зарубіжних країн, важливо розглянути два різновиди суспільства: розвинені, тобто з уже складеними, сформованими відносинами та інститутами (США, Франція, Великобританія, Італія та ін.), і нерозвинені, тобто суспільства з іще не складеними, нестійкими економічни­ми, політичними, соціальними, духовними відносинами й інсти­тутами (Афганістан та ін.).

Суспільний лад - це конкретно-історична організація суспіль­ства, зумовлена певним рівнем розвитку виробництва, розподілу та обміну продуктів виробництва у суспільстві. Його структур­ними компонентами є економічна основа, соціальна структура і політична організація суспільства. Аналіз складових компонентів (інститутів) суспільного ладу є його структурною характеристи­кою і охоплює особливості форм власності, соціальної структури суспільства, держави, політичних партій, підприємницьких спілок тощо. Структура - це невід'ємний атрибут усіх реально існуючих систем.

Система (грец. systema - це ціле, складене із частин; з'єднан­ня) - сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв'яз­ках між собою і утворюють певну цілісність, єдність. Отже, суспільна система містить як складові компоненти (інститути) суспільного ладу, так і ті відносини, що виникають на їх грунті: економічні, соціальні, політичні та духовно-культурні. Аналіз

33

Конституційно-правові основи суспільного ладу

суспільної системи передбачає, таким чином, як структурну, так і функціональну її характеристику.

Правовий статус інститутів суспільного ладу і відносин, що складаються на основі їх функціонування, регулюються нормами державного права. До речі, слід зауважити, що норми конституцій зарубіжних держав закріплюють не суспільний лад у цілому, а лише його основи, основоположні принципи (наприклад, недо­торканність інституту приватної власності, неприпустимість мо­нополізму в економіці, політичний плюралізм тощо). Тому і нор­ми конституцій, що регулюють основи суспільного ладу, розосе­реджені по різних їх розділах і главах. Як правило, вони мають назви: «Основні засади» (гл. 1 Конституції Республіки Болгарія 1991 p.), «Загальні положення» (гл. 1 Конституції КНР 1982 p.) чи глави про права і свободи (розд. І «Основні права» Основного Закону ФРН 1949 р.). До зазначеного вище треба додати, що кон­ституції зарубіжних країн зазвичай ґрунтовніше регулюють по­літичні суспільні відносини, ніж економічні, соціальні та духов­но-культурні.

У будь-якій країні на суспільний лад постійно чинить вплив держава, політика якої визначається характером владних політич­них сил, тобто суб'єктивним чинником. Цим і пояснюються відмінності у суспільному ладі зарубіжних країн, які мають більш-менш схожі умови життя суспільства.

Як складовий елемент до суспільної системи входить еконо­мічна система, яка охоплює і власне виробництво (його форми), і ті суспільні відносини, що складаються на його основі, тобто економічні. Економічні відносини - це відносини власності, ви­робництва, обміну, розподілу і споживання матеріальних і ду­ховних благ. Конституції зарубіжних держав, зазвичай, закріп­люють лише основи економічної системи, а норми інших галу­зей права кожної конкретної країни вже детальніше регулюють правовий статус і принципи взаємовідносин між інститутами цієї системи.

§ 1. Форми власності

Характерною рисою суспільної системи зарубіжних країн є плюралізм форм власності, яка має два різновиди: приватна і пуб­лічна.

З — 6-565

34

Розділ 4

Конституційно-правові основи суспільного ладу

35

Переважаючою формою власності є приватна (лат. privatus): приватна трудова власність, власність кооперативів, акціонерних товариств (фірм, компаній, корпорацій), транснаціональних кор­порацій.

Публічна (лат. publicus - суспільний) власність своїм суб'єк­том може мати державу, суб'єкт федерації, місто, громаду, полі­тичну партію, Церкву тощо. Приватна власність може мати як індивідуальний, так і колективний характер, а суб'єктом права цієї форми власності може виступати будь-яка фізична чи юридична особа. До згаданого вище варто додати, що за сучасних умов при­ватна власність дедалі частіше виступає не в індивідуальній, а в різноманітних асоційованих формах - колективній, акціонерній.

Щодо акціонерної форми власності, то в розвинених країнах нею охоплено близько 80% основного капіталу і продукції, що виробляється. Завдяки акціонерним фірмам стало можливим з'єднувати фінансові ресурси принципово різних обсягів і тим самим залучати до бізнесу як тих, хто має сотню вільних доларів, так і тих, чиї кошти складають десятки й сотні мільйонів доларів. Так, у США акціями володіє понад 60% дорослого населення, у Франції кількість індивідуальних власників акцій перевищує 6 млн. чоловік, у Великобританії - 10 млн.

За сучасних умов життя зарубіжних країн приватна власність має тенденцію до демонополізації. Поряд з такими могутніми кор­пораціями, як «Дженерал моторе», «Боїнг», «Нортроп» у США; «Хьохст», «Мессерш-мітт-Белоков-Блом» у Німеччині; «Бритіш еркрафт» у Великобританії; «Тойота», «Ніссан», «Міцубісі» в Японії та ін. створюється багато середніх і малих підприємств з кількістю працюючих від 10 до 20 чоловік. Причина цього проце­су полягає в тому, що за умов ринкової економіки і гострої конку­рентної боротьби, підвищення життєвого рівня населення і зрос­таючого попиту на вироблювані товари й послуги перепрофілю-вати монополію складно. І навпаки, перепрофілювати середнє або мале підприємство можна за два-три місяці. Вони більш придатні для впровадження нових технологій, для налагодження виробниц­тва, нових товарів, на які з'явився попит. Принцип «ефективного малого підприємства» виявився на рідкість вдалою економічною знахідкою. Тільки на такому підприємстві можна зустріти дива спритності, надвправності та гнучкості.

Світовий досвід переконливо свідчить, що країна процвітати­ме тільки тоді, коли будуть успішними малий і середній бізнес, створюючи міцну основу для всієї економічної системи. Так, у Німеччині та Франції частка середніх і малих підприємств у еко­номіці сягає понад 95% загальної кількості. У переробній промис­ловості Японії (з кількістю працюючих на одному підприємстві до 20 чоловік) вони складають 90%, причому третина їх - сімейні підприємства, де взагалі не застосовувалася наймана праця. По­над 50% таких підприємств Японії зайняті у сфері роздрібної торгівлі та обслуговування. Малі та середні підприємства Японії виробляють 68% усього валового національного продукту краї­ни. У США це складає три чверті валового національного про­дукту. Середні та малі підприємства - це, так би мовити, капі­лярні судини будь-якого здорового економічного організму. Вони володіють технологіями, яких немає у «гігантів», тобто великих фірмах і корпораціях.

За даними ЮНКТАД (Конференції ООН з торгівлі та розвит­ку) у 1999 р. з 20 провідних транснаціональних корпорацій (ТНК) світу - 6 американських, 5 - японських, 4 - німецьких, інші — з Західної Европи. Лідерство зберігають японські: «Іточі», «Міцуі», «Міцубісі», «Суміто», «Марубені». За ними йдуть американські ТНК: «Дженерал моторе», «Форд», «Екссон». Водночас зміцнен­ня позицій середніх і дрібних підприємців призводить до того, що розвиток економіки відбувається за умов зіткнення інтересів різних груп підприємців - великих, середніх і дрібних. Тоді держава зглад­жує, «утихомирює» їх суперечності, генерує соціальні згоди й ком­проміси. Цьому сприяє й антимонопольне законодавство, спрямо­ване на захист малого та середнього бізнесу від монополій.

Таким чином, на ґрунті різних форм власності складається ще більш різноманітна система форм господарювання. Сучасна за­рубіжна економіка спирається на малий і середній бізнес, великі корпорації; державне господарювання і регулювання.

До інституту приватної власності близька кооперативна фор­ма власності. Відомо, що піонером кооперативів була Велико­британія, де у 1844 р. був створений перший кооператив робіт-ників-ткачів. Нині членами кооперативів у країнах Європейсь­кого Союзу є понад 40% працездатного населення. Значна частина їх економічного потенціалу сконцентрована у сільському госпо-

36

Розділ 4

Конституційно-правові основи суспільного ладу

37

дарстві. Сільськогосподарські кооперативи виробляють понад 50% сільськогосподарської продукції. Далі йдуть споживча, ви­робнича, банківська (кредитна) кооперації.

Кооперативна форма власності розвинута у Франції, Італії, Німеччині, Скандинавських країнах, а також у багатьох постсо-ціалістичних державах - Польщі, Болгарії, Угорщині, Румунії та ін. У Великобританії розвинені маркетингові кооперативи, що займаються збутом продукції. В економіці США кооперативна форма власності відіграє незначну роль.

Аналізуючи різні форми власності зарубіжних країн, не мож­на не звернути увагу на постійно зростаючу роль ТНК. Як еко­номічні структури вони з'явилися в основному за останні три де­сятиріччя. Сьогодні вони мають дві форми: а) національні корпо­рації та концерни зі своїм капіталом і підприємствами за кордоном; б) міжнаціональні, міжнародні монополії. До перших належать всесвітньо відомі корпорації Великобританії - «Жиллет», «Бри-тіш петролеум»; США - «Дженерал моторе», «Екссон»; в Японії -«Мацусіта денкі», «Тойота» і багато інших. Американська нафтова фірма «Екссон» має підприємства у понад 130 країнах, а швей­царська корпорація «Нестле» (харчова промисловість) здійснює за межами Швейцарії 96% свого обігу.

Серед найбільших ТНК головне місце посідають американські корпорації. На підприємствах американських ТНК за кордоном виготовляється продукція, що становить за вартістю від третини до половини національного валового продукту США.

За приклад другої форми ТНК може правити об'єднання зусиль американської корпорації «Дженерал моторе» і японської корпо­рації «Тойота» у виробництві екологічно чистого автомобіля.

За розрахунками спеціального центру ООН щодо ТНК, що вивчає їх діяльність і здійснює своєрідний моніторинг за ними, на початку 90-х років минулого століття частка ТНК у світових капіталістичних активах перевищила 40%, а у світовій торгівлі -понад 50%. У сучасному світі до категорії ТНК разом із філіями й дочірніми компаніями належать понад 100 тис. підприємств. Зро­зуміло, що за таких розмірів діяльності ТНК справляють досить значний вплив на стан і розвиток не тільки світової економіки, а й світової політики. Саме цим зумовлено створення на початку 70-х років при ООН Комісії щодо ТНК і Центру з питань вивчен­ня їх діяльності.

Як зазначалося вище, публічна власність - це власність дер­жави, міста, громади, політичної партії тощо. Відомі два способи її утворення: за рахунок націоналізації (одержавлення) і за раху­нок бюджету. У розвинених країнах націоналізуються, як прави­ло, нерентабельні, збиткові підприємства і галузі. За рахунок коштів державного бюджету вони модернізуються, доводяться до рентабельності, а потім денаціоналізуються. Яскравим прикладом є залізниці Японії, які після Другої світової війни опинилися в занедбаному стані й тому були націоналізовані. За планом їх ре­конструкції до середини 80-х років на всій території країни була створена мережа надшвидкісних залізниць і автомагістралей ви­сокого класу, і відразу ж розпочалася їх денаціоналізація.

Націоналізація може бути і результатом поступок малозабез­печеним верствам населення, коли до влади приходять уряди, очолювані соціалістами. Так було у Франції з приходом до влади Франсуа Міттерана на початку 80-х років минулого століття. Але спад виробництва на підприємствах збільшеного державного сек­тора, відтік капіталу за кордон та інші причини змусили соці­алістів перейти на шлях денаціоналізації.

За рахунок бюджету в розвинених країнах державний сектор має місце головним чином у капіталомістких галузях економіки: атомній промисловості, освоєнні космосу, військовому виробництві тощо. Частка державної власності в основних виробничих фондах зарубіжних країн складає від 7 до 25%. У державній власності США знаходиться 20% національного багатства, це менше, ніж у Франції, але більше, ніж у Німеччині та Великобританії. США - роботода­вець для 18-19 млн чоловік (близько 18% зайнятих).

У соціалістичних державах і країнах, що розвиваються, держав­ний сектор є результатом цілеспрямованої політики. «Державний сектор економіки - сектор господарства, заснований на соціалі­стичній загальнонародній власності, є керівною силою у народно­му господарстві. Держава гарантує зміцнення і розвиток держав­ного сектора економіки», - зазначає ст. 7 Конституції Китаю 1982 р. Для ринкової економіки зарубіжних країн характерне са­морегулювання, головним важелем якого є конкуренція. Проте у жодній розвиненій країні ринок не існує сам по собі: він коригується і доповнюється діями держави. Державне регулювання економіки у ринковому господарстві становить систему типових заходів за­конодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, здійсню-

38

Розділ 4

Конституційно-правові основи суспільного ладу

39

ваних правомочними державними установами й громадськими організаціями з метою стабілізації і пристосування відповідної соці­ально-економічної системи до умов, що змінюються.

Ринок існує тисячоріччями, але нове, що дозволило США, Великобританії, Німеччині, Японії стати багатими й розвинути­ми країнами, - це його приборкання, регулювання.

Щодо способів регулювання економіки, то це можуть бути за­гальнодержавні плани комплексного розвитку, фінансова допо­мога з боку держави окремим фірмам, корпораціям чи галузям економіки у вигляді державних дотацій, субсидій, пільгових кре­дитів. Це може бути, врешті-решт, визначення розміру емісії гро­шей, перегляд податкової та митної політики тощо.

Якщо норми конституційного права епохи становлення капіта­лізму лише проголошували недоторканність інституту приватної власності (поправки V і XIV до Конституції США 1787 р.), то кон­ституційне право останнім часом детальніше регламентує такі еле­менти економічної системи, як програмування та планування, сво­боду підприємницької діяльності, націоналізацію і денаціона­лізацію майна, порядок кредитування і субсидування тощо.

Аналізуючи основні риси і тенденції розвитку суспільної сис­теми зарубіжних країн, не можна не звернути увагу на вплив на неї (особливо у розвинутих країнах) воєнно-промислового комп­лексу (ВПК).

Термін «ВПК» вперше вжив Дуайт Ейзенхауер, 34-й прези­дент США, генерал армії, верховний головнокомандуючий екс­педиційними військами союзників у Західній Європі у 1943 p., командуючий окупаційними силами США у Німеччині у 1945 p., головнокомандуючий Збройними Силами НАТО (1950-1952). У січні 1961 p., залишаючи Білий Дім у зв'язку із закінченням стро­ку його президентства, він застерігав США і світову громадськість від «зловісного, згубного і зростаючого впливу ВПК». Складови­ми цього місткого виразу є: монополії, що виробляють зброю і торгують нею; армійський генералітет і державна, військова бю­рократія; засоби масової інформації, які належать ВПК і форму­ють експансіоністську психологію; мілітаризована наука і лобі ВПК. Як кажуть, Богові війни служили кращі уми людства: Ро-берт Оппенгеймер, Едвард Теллер, Нільс Бор, Енріко Фермі, Лев Ландау, Петро Капиця, Сергій Корольов, Андрій Сахаров та ін.

Не підлягає сумніву, що військовий бюджет будь-якої країни -це показник моральних цінностей держави. А перекидання коштів, що призначені для мирних цілей, для реалізації воєнних програм, є небезпечним для країни, її народу як в економічному, так і в політичному та міжнародному плані. До речі, варто зазначити, що найвищі досягнення у сфері економіки були відзначені у тих краї­нах, які відмовились від воєнних витрат або скоротили їх до мінімуму (Японія, Німеччина).

Незважаючи на те, що у світі вже накопичені такі запаси зброї, що їх вистачить, аби підірвати земну кулю тисячу разів, ВПК на­полягає на збереженні асигнувань на воєнні цілі. Виробництво й торгівля зброєю дають воєнним корпораціям прибуток від 300 до 800%. Тому ВПК через своїх представників у парламентах, через лобістів домагається мінімального скорочення військових бюд­жетів, впливає на політику урядів і глав держав. Після терорис­тичного акту в США у вересні 2001 р. уряд США у кілька разів збільшив військовий бюджет. Не випадково Дж. Буш-молодший у своїй промові у Конгресі (жовтень 2001 р.) підкреслив, що у зв'язку з необхідністю ведення боротьби з міжнародним терориз­мом уряд США проводить політику збереження за США статусу «найсильнішої воєнної держави». Країна продає щорічно зброї на ЗО млрд доларів (Росія - на 4 млрд). Після США на ринку зброї друге і третє місце посідають відповідно Ізраїль та Китай.

§ 2. Соціальна структура суспільства

Плюралізм форм власності передбачає досить яскраву соціаль­ну структуру суспільства зарубіжних країн. Під впливом науко­во-технічного прогресу вона стала багатошаровою. Існують три основні соціальні спільності: а) особи, які працюють за наймом і складають абсолютну більшість населення кожної країни; б) підприємці, у середовищі яких простежується постійне збільшення кількості середніх і дрібних власників; в) маргінали (лат. marginalis - той, що міститься скраю). Останні - це піддані та громадяни, які живуть за нижньою межею встановленого у країні офіційного рівня забезпеченості.

Науково-технічний прогрес останніх десятиріч спричинив сут­тєві зміни, насамперед, у середовищі осіб найманої праці. Це вия­вилось у депролетаризації трудящих.

40

Розділ 4

Консгитуційно-прсівоеі основи суспільного ладу

41

Високий рівень розвитку виробничих сил у розвинених краї­нах на основі новітніх досягнень науки й техніки, впровадження кібернетики, комп'ютеризація виробництва та освіти, прорив у сфері мікроелектроніки, впровадження енергозберігаючих і ма-ловитратних технологій, використання роботів тощо спричини­ли падіння попиту на некваліфіковану («сині комірці») і збільши­ли попит на кваліфіковану («білі комірці») робочу силу. Внаслі­док цього з середовища трудящих сформувався новий «середній клас» (адекватні назви - «середні верстви», «білі комірці»). Сьо­годні середні верстви складають близько 70% осіб, що працюють за наймом, і постійно поповнюються «синіми комірцями». В ос­новному - це кваліфіковані працівники із середньою, а часто з вищою освітою; інженерно-технічні фахівці широкого профілю; науковий і проектно-конструкторський персонал, менеджери («золоті комірці») і т. ін. У США та Великобританії кількість інже­нерно-технічних працівників і менеджерів уже зрівнялася з кількістю працівників різних кваліфікацій.

Середній клас зарубіжних країн виконує нині головну функ­цію не тільки на виробництві, а й у суспільстві. Він виступає ос­новним охоронцем існуючих суспільних відносин, носієм паную­чої ідеології, усіх цінностей, створених у суспільстві вільного підприємництва. Можна сказати, що середній клас є гарантом ста­більності цього суспільства, його опорою. Відповідно змінилася й політична роль трудящих. Висновок марксизму про те, що ка­піталізм сам по собі створює могильника в особі пролетаріату, не підтвердився, а пристосовування цієї системи до нових умов вия­вилося досить ефективним.

Щодо великих підприємців, то їх кількість незначна. Проте прибутки обернено пропорційні їх чисельності. Так, у США 60% доходів у 1991 р. припадало всього на 1% сімей.

Паралельно зі змінами соціальної структури суспільства, зро­станням кількості власників і в цілому життєвого рівня населен­ня простежується тенденція до маргіналізації окремих верств сус­пільства. Маргінали, їх чисельне зростання - це результат со­ціальної нерівності, притаманної як розвиненим державам, так і тим, що розвиваються. Це наслідок хвороби, якої ще не вдалося позбутися жодній соціальній системі. Маргінали - це особлива соціальна група зі своїми соціальними інтересами у пошуках ро­боти, житла, матеріальної чи медичної допомоги тощо. До неї на-

лежать безробітні, іммігранти, старі люди, що не мають пенсії, оди­нокі люди, багатодітні сім'ї, представники національних меншин. Для них характерний низький рівень освіти (часто неграмотність), погані житлові умови, недоїдання, хитке соціальне становище, залежність від системи соціального забезпечення. Саме тому се­редовище маргіналів є благодатним ґрунтом для створення кри­мінальних структур та екстремістських рухів. За даними амери­канської газети «Нью-Йорк тайме» від 12 жовтня 1992 р., у США нараховується 35,7 млн (14,2%) маргіналів. У країнах ЄС кількість їх також значна - близько ЗО млн чоловік. Тільки у Великобри­танії 11 млн чоловік належать до прошарку бідних, 30% мешканців Іспанії перебувають за межею бідності.

Водночас треба зауважити, що у конституціях і нормах консти­туційного права демократичних держав є намагання виключити або звести до мінімуму невиправдані соціальні відмінності, соціальні конфлікти, скоротити межу між багатством і бідністю. Про це свідчить аналіз ст. 20 Основного Закону ФРН (1949 р.), ст. 2 Кон­ституції Франції (1958 р.), ст. З Конституції Італії (1947 p.), пре­амбула, а також статті 40, 50 Конституції Іспанії (1978 p.), статті 49, 50, 51 Конституції Болгарії (1991 р.) та ін.

§ 3. Політично система

Третім компонентом суспільного ладу є політична система сус­пільства - цілісна й упорядкована сукупність державних і недер­жавних інститутів, відносин і принципів, що покладені в основу політичного життя конкретної країни і беруть участь у ньому.

У демократичному суспільстві політичне життя здебільшого зосереджене у державі, але у ньому беруть участь і недержавні інститути, наприклад політичні партії, підприємницькі структу­ри, засоби масової інформації тощо. Останні мають бути певним чином визнані й повинні набути офіційного статусу. Щодо кримі­нальних, мафіозних та інших кланових організацій і угруповань -неінституційних, нелегальних, - то вони до так званої політичної системи не входять, хоча нерідко (особливо за авторитарних ре­жимів) вплив на політичне життя чинять. Отже, структурними елементами політичної системи є: а) держава в особі всіх трьох гілок влади зверху донизу; б) політичні партії, підприємницькі структури, профспілки, різноманітні асоціації (антивоєнні, еко-

42

Розділ 4

логічні, громадської думки); в) засоби масової інформації (так звана четверта гілка влади); г) церква.

Усі згадані інститути утворюють механізм здійснення політич­ної влади, дають уявлення про структуру політичної організації суспільства. Функціональний аналіз політичної системи, тобто дослідження принципів і норм, що лежать в основі утворення, діяльності і взаємовідносин названих структур, розкриває особ­ливості політичного режиму країни. І структурна, і функціональ­на сторони політичної системи більшою чи меншою мірою регу­люються нормами конституційного права.

Політична система кожної конкретної країни визначається соціальним ладом суспільства, формою правління і характером політичного режиму. Це доволі гнучка субстанція, здатна або формувати суспільство, згуртоване єдністю інтересів, держави і народу (наприклад, у Швейцарії), або тільки спричиняти і поглиб­лювати конфлікти між ними (Ірак, КНДР тощо).

Оскільки характеристиці держави як основного компонента політичної системи буде присвячено кілька розділів курсу «Дер­жавне (конституційне) право зарубіжних країн» (форми правлі­ння, політичні режими, парламент, глава держави, уряд тощо), то у межах даної теми розглянуто лише роль політичних партій і підприємницьких організацій у політичній системі зарубіжних країн.

**Розділ 5**

Політичні партії і партійні системи

Політична партія (лат. pars (partis) - частина, група одно­думців) - це добровільна, активна й організована частина сус­пільства, створена для виявлення і захисту соціально-економіч­них, національних, релігійних та інших інтересів політичними ме­тодами, тобто шляхом завоювання влади, участі в ній на коаліційній основі чи впливу на її здійснення.

З усіх громадських об'єднань, що діють на політичній арені, політичні партії є «найбільш політичними», оскільки відверто ведуть боротьбу за місця у парламентах і урядах, за посади прези­дентів і віце-президентів, губернаторів і мерів. Маючи мандати на ці високі посади, лідери та члени політичних партій здійсню­ють управління державою, а через нього - всім суспільством, впли­ваючи в такий спосіб на прийняття і реалізацію державних і полі­тичних рішень.

Характерною рисою політичного життя демократичних дер­жав є політичний плюралізм, або багатопартійність. Політичний плюралізм - це легальна діяльність різних політичних партій. Він закріплюється або конституцією країни, або спеціальними зако­нами (ст. З Основного Закону ФРН 1949 p., преамбулу Консти­туції Франції 1958 р., ст. 14 Конституції Японії 1947 р., ст. 16 Кон­ституції Іспанії 1978 p.).

За умов багатопартійності владна партія (чи партії під час ство­рення коаліційного уряду) називається правлячою, а партія, що перебуває в опозиції до неї - опозиційною (лат. oppositio - про­тиставлення). У зарубіжних країнах накопичено великий і здебіль­шого позитивний досвід взаємовідносин правлячих і опозицій­них партій. Активна діяльність опозиції становить природний еле­мент політичної культури. Безсумнівно, що опозиція, опозиційна боротьба корисні і для правлячої партії, і для виборців: правлячу партію вона вчить, як треба керувати країною і вирішувати на­гальні проблеми, а виборцям демонструє, що опозиція здатна за­пропонувати свою концептуальну модель управління, виходу з кризи, реформ тощо, якщо правляча партія неспроможна виріши­ти ці проблеми в державі. Що професійніша і авторитетніша опо­зиція, то сумлінніше й обачніше діє правляча партія. Власне опо-

44

Розділ 5

Політичні партії і партійні системи

45

зиція утримує уряд від помилкових рішень, попереджає про на­ближення суспільних потрясінь і т. ін. Яскравим підтвердженням цьому може слугувати опозиційна діяльність Об'єднання за підтримку республіки (ОПР) Франції кінця 80 - початку 90-х років XX ст., коли при владі були соціалісти на чолі з Франсуа Міттераном.

У деяких країнах роль конструктивної опозиції виконують так звані тіньові кабінети. Перший такий кабінет був сформований у 1937 р. у Великобританії; у 1960 р. - у ФРН; у 1981 р. - у Франції. Члени «тіньових кабінетів» перебувають на утриманні держав­ної казни і мають деякі привілеї для діючих міністрів. Вони роз­робляють свої варіанти вирішення існуючих проблем в уряді, до­помагають громадськості кваліфіковано розуміти про діяльність міністрів, боротися проти бюрократизму, корупції та інших вад у вищих ешелонах влади.

Необхідно розрізняти опозицію помірну й радикальну (підтри­мує корінні й рішучі дії), лояльну (готова до підтримки влади) та конструктивну (формує змістовні пропозиції), а також деструк­тивну (руйнівну).

Політичні партії, взаємодіючи у боротьбі за завоювання по­літичної влади чи за участь у її здійсненні, утворюють партійну систему країни. Це може бути багатопартійна (Франція, Італія, Японія), двопартійна (США, Великобританія) або однопартійна система (Куба, КНДР).

§ 1. Порті йні системи

Термін «партійна система» використовується як для характе­ристики відносин між політичними партіями і державою, так і для відносин політичних партій між собою.

Поняття «багатопартійна система» близьке до поняття «бага­топартійність», але не тотожне. Якщо останнє вказує на кількість партій, що функціонують у державі, то «багатопартійна система» означає, що реальну можливість боротися за владу мають більш як дві партії, оскільки «двопартійна система» - це також багато­партійність. За наявності багатопартійної системи, як правило, формується коаліційний уряд.

Двопартійна система - це не показник кількості партій, що діють на політичній арені конкретної країни, їх завжди більше

двох. Поняття «двопартійна система» лише підкреслює, що в умо­вах багатопартійності тільки дві політичні партії володіють ре­альною можливістю вести боротьбу за владу і, як наслідок, - сфор­мувати уряд. Одна з цих партій стає правлячою, а друга - опози­ційною. Як правило - це дві численні, давно сформовані партії, які почергово змінюють одна одну при владі. Інші політичні партії не можуть стати владними, по-перше, через свою нечисленність і, по-друге, через діючу мажоритарну виборчу систему, яка не доз­воляє перемогти на виборах нечисленним партіям. Вона вигідна лише великим, численним партіям. Так, у Великобританії діють такі політичні партії: Консервативна, Лейбористська, Лібераль­на, Соціал-демократична, Демократична партія лівих сил, Партія зелених, Національний фронт тощо. Але прийти до влади можуть тільки представники Консервативної чи Лейбористської партії.

Однопартійні системи характерні для країн з авторитарним політичним режимом, наприклад, на Кубі, в КНДР, Лаосі та ін. За умов однопартійної системи спостерігається зрощування партії з державним апаратом в єдиний бюрократичний механізм. Внас­лідок цього саме поняття «партія» як частина суспільства втра­чає сенс.

Заборонена діяльність політичних партій у Саудівській Аравії, Кувейті, Омані, ОАЕ.

Політична партія має свою ідеологію, партійну програму і пе­редвиборну платформу. Ідеологія (грец. idea - поняття, уявлення; logos - слово, вчення) - це система поглядів та ідей, в яких відби­вається ставлення людей до дійсності. Інколи - це цілісна теорія, що містить політичні, філософські, соціальні, правові, моральні, релігійні та інші погляди та ідеї на організацію суспільства. Наприк­лад, теорія постіндустріального суспільства, теорія плюралістич­ної демократії, теорія конвергенції, марксистсько-ленінська теорія тощо. Значне місце в ідеології партії посідають ідеали й цінності, до яких партія має прагнути. Коли партія приходить до влади, то її концептуальну теорію закладають в основу діяльності уряду, пре­зидента. В такий спосіб ідеологія втілюється у життя, стає політи­кою. Відпрацьовують партійну ідеологію так звані мозкові центри, створені у партійному апараті. Зазвичай, ідеологія партії викла­дається у вступній частині партійної програми.

Програма партії - це цілі та завдання, які ставить перед собою політична партія і які вона зобов'язується втілити у життя, якщо

46

Розділ 5

Політичні партії і партійні системи

47

прийде до влади. Вона є стратегічним документом партії. Питан­ня про партійні програми досить складне. Щоб залучити до партії якнайбільше рядових членів (адже саме вони вирішують питан­ня про прихід партії до влади), у партійних програмах часто фор­мулюються такі цілі та завдання, які б відповідали інтересам не тільки підприємницьких прошарків, що беруть на себе величезні матеріальні витрати у ході виборчої кампанії, а й рядових членів, що голосують за партійних лідерів і забезпечують їх прихід до влади. Тому у партійних програмах і з'являються завдання щодо вирішення певних соціальних питань, забезпечення прав і свобод громадян, захисту навколишнього середовища, роззброєння тощо.

Передвиборна платформа партії - це цілі та завдання, з якими партія йде на вибори, що мають відбутися. Це - документ тактич­ного характеру. Від його продуманих гасел і вимог, уміння заці­кавити і переконати виборців залежить перемога кожної партії на чергових виборах.

Соціальна база політичних партій дуже строката. Як правило, до них входять найрізноманітніші соціальні верстви. Наприклад, членами Християнсько-демократичного союзу Німеччини -однієї з масових партій у країні - є представники підприємниць­ких кіл, дрібні власники, середні верстви, її підтримує духовен­ство. Більша частина молоді часто голосує за ХДС, тому що голо­сувати за цю партію стало сімейною традицією, за неї голосували їхні батьки й діди. Усі, хто голосує за представників конкретної партії на парламентських, президентських або муніципальних виборах, є їх електоратом (лат. elector - виборець), а основна маса електорату складає соціальну базу партії.

§ 2. Функції політичних партій

Політичні партії виконують різноманітні функції, до основних з яких належать: а) представництво інтересів класу, соціальної групи, національної спільності (наприклад Шведська народна партія у Фінляндії), суспільства в цілому; б) розробка політично­го курсу, вирішення існуючих у суспільстві проблем: економіч­них, соціальних, національних, міжнародних тощо; в) боротьба за владу з метою реалізації своїх партійних програм чи передви­борних платформ; г) втілення в життя свого політичного курсу,

коли партія приходить до влади, діставши перемогу на виборах; д) контроль за діяльністю державних органів, коли партія опози­ційна; є) ідеологічна функція партії, що полягає у пропаганді партією свого світогляду, своїх цінностей не тільки з-поміж її членів і прибічників, а й у суспільстві в цілому. У демократично­му суспільстві не може бути монополії однієї партії, навпаки, йдеться лише про змагання ідей, їх вільну конкуренцію; є) робота із залучення до партії нових членів, прагнення до створення мо­гутньої соціальної партії; ж) кадрова політика в партії виховання активістів, добір лідерів і їх висування як у партійному апараті, так і в державних структурах; з) регулювання внутрішньопартій­ного життя, вирішення різних внутрішньопартійних питань. У ба­гатьох партіях надзвичайно гострою є проблема боротьби між фракціями: лівими, правими, центристами, радикалами тощо. Інколи розбіжності у поглядах на вирішення нагальних проблем усередині партії бувають гостріші й серйозніші, ніж між різними політичними партіями. Гостра міжфракційна боротьба паралізує ту чи іншу партію, може призвести до її розпаду.

§ 3. Класифікація політичних партій

Класифікуючи політичні партії, слід враховувати, що будь-яка класифікація умовна. В основу класифікації можуть бути покла­дені різні критерії: соціальна підтримка, ідеологія, принципи організації тощо. Чіткість класифікації значною мірою цікавить політологів. У пропонованому виданні характеризуються ті пол­ітичні партії, які за сучасних умов є найбільш популярними в за­рубіжних країнах і беруть участь у роботі парламентів, урядів і муніципальних органів.

Консервативні партії (лат. concervatio - зберігання) є при­бічниками зберігання соціальних, економічних, політичних, мо­ральних устоїв, традицій і принципів, притаманних класичному ринковому капіталізму. Вони, як правило, критично ставляться до різних перетворень, реформ і схвалюють лише ті новації, які, на їхню думку, здатні зберегти існуючий устрій чи є гарантією його стабільності. До цих партій належать Консервативна партія Великобританії, Ліберально-демократична партія Японії, Прогре­сивно-консервативна партія Канади та ін.

48

Розділ 5

Політичні партії і партійні системи

49

Партії ліберально-демократичного спрямування стоять на по­зиціях збереження механізмів ринкового господарства і вільної конкуренції з мінімально необхідною регулюючою функцією дер­жави. Вони обстоюють помірний соціальний реформізм, охорону міжнародної безпеки, розвиток інтеграційних процесів (насампе­ред у рамках ЄС). Партіями ліберального напряму в політиці є Ліберальна Партія Великобританії, Італійська ліберальна партія, Вільна демократична партія Німеччини.

Соціал-демократичні партії, створені як партії робітничого класу, сьогодні змінили свій соціальний склад і характер. Це по­в'язано, насамперед, з динамікою соціальної структури суспіль­ства. У наш час ці партії підтримують не тільки трудящі, а й влас­ники, чиновники держапарату, представники творчої інтелігенції, пенсіонери, молодь. За сучасних умов вони стали головними контрагентами консервативних партій, усунувши з цієї позиції лібералів. Широка соціальна база таких партій забезпечує їм силу і вплив. Ідеологічною основою соціал-демократів є доктрина де­мократичного соціалізму, основними цінностями якого проголо­шується свобода, рівність, соціальна справедливість і солідарність. У соціально-економічній сфері вони пропагують контроль сус­пільства над економікою, плюралізм форм власності, забезпечен­ня соціальних прав, ліквідацію всіх форм гноблення, дискримі­нації та експлуатації людини людиною. Досягти цієї мети перед­бачається тільки мирними засобами, шляхом перетворень і реформ, без революцій і соціальних потрясінь. Тому соціалістичні та соціал-демократичні партії часто називають реформістськими.

У деяких країнах провідними і правлячими партіями є конфе­сіональні (лат. confessionalis - віросповідний). Вони об'єднують членів партії на основі спільності віри. Найбільш впливовими в Європі вважаються партії, що об'єднують католиків: Християнсь­ко-демократичний союз Німеччини, Християнсько-демократич­на партія Італії, Австрійська народна партія та ін. Координує діяльність конфесіональних партій католицького напряму Вати­кан. Невелику підгрупу конфесіональних партій становлять кле­рикальні партії (лат. clericalus -церковний). Лідери клерикаль­них партій намагаються підпорядкувати державу впливові певної церкви. Усі конфесійні партії - це партії правого консер­вативного напряму. Найвпливовішими з них є Ісламська респуб-

ліканська партія Ірану, Мусульманська ліга в Індії. На особливу увагу заслуговує діяльність японської партії Комейто (партія «чи­стої політики»), що об'єднує представників буддійської релігії країни. У програмі цієї партії зазначається, що Комейто веде бо­ротьбу за забезпечення добробуту всього народу і керується кон­цепцією «гуманного соціалізму», закликає до згуртування всіх партій опозиції, крім КПЯ. Партія широко представлена в обох палатах японського парламенту.

Партії «зелених» (екологічні партії) утворилися в результаті злиття громадських організацій, що виступають на захист навко­лишнього середовища. Це відносно нові політичні об'єднання. Перша така партія була зареєстрована у 1980 р. у ФРН, а у 1983 р. «зелені» завоювали 27 депутатських мандатів у Бундестазі. Сьо­годні «зелені» працюють у парламентах Великобританії, Сканди­навських держав, Японії та ін. Це партії лівого, демократичного напряму, що виступають, насамперед, з позицій захисту прав і сво­бод людини, за чистоту довкілля.

Новацією політичного життя останніх десятиріч стало ство­рення гуманістичних партій. Перша така партія виникла не в Європі з її демократичними традиціями, а в Аргентині у 1969 р. Сьогодні гуманістичні партії широко відомі на Заході. В основу своєї діяльності гуманісти покладають загальнолюдські цінності. Вони виходять з того, що для будь-якої форми організації сус­пільства головною цінністю мають бути не ідеї партії, держава тощо, а людина. Звідси - завдання, що їх висувають гуманісти: підвищення життєвого рівня людини, інтенсифікація праці, бо­ротьба за соціальну рівність, з безробіттям. У сфері зовнішньої політики - роззброювання, без'ядерний світ тощо.

Серйозною загрозою демократичним інститутам і джерелом політичної «напруженості є діяльність неофашистських партій (італ. fascismo, від лат. fascis - зв'язка, об'єднання). Після закін­чення Другої світової війни багатьом здавалося, що фашизму по­кладено кінець. Однак сьогодні у багатьох країнах активізується діяльність неофашистських партій, неофашисти працюють не тільки в муніципальних органах, айв парламентах (Італія, Фран­ція та ін.). У Франції на виборах президента у 2002 р. лідер нео­фашистів Жан-Марі Ле Пен балотувався навіть на посаду прези­дента. Ідеологія фашистів - це войовничий антидемократизм,

4 — 6-565

50

Розділ 5

Політичні партії і партійні системи

51

расизм і шовінізм, звеличування тоталітарної держави, автори­тарний режим, однопартійна система, загарбницькі війни тощо.

Після розпаду Радянського Союзу і припинення ним матері­альної підтримки комуністичних партій зарубіжних країн різко зменшилися їх вплив і чисельність. Проте ці партії навіть під час найвищих своїх успіхів у перші роки після Другої світової війни ніколи не лідирували (крім колишніх соціалістичних НДР, Польщі, Болгарії та деяких інших). Основа їх діяльності - марк­систсько-ленінська ідеологія. Щоправда, деякі з них (наприк­лад, комуністи Франції та Італії) відмовилися від принципу де­мократичного централізму, що завжди був наріжним каменем діяльності комуністів.

Деякі комуністичні партії перейшли на позиції соціал-демок­ратів, інші - змінили свої назви. Так, італійські комуністи нази­ваються нині «Демократичною партією лівих сил». Зберегли свої місця у парламентах комуністи Франції, Італії, Японії та деяких інших країн.

Щодо організаційної класифікації партії можна розподілити таким чином.

1. Кадрові партії, що об'єднують у своїх лавах невелику  
   кількість членів, які здебільшого є професійними політиками. Це,  
   можна сказати, закриті для широких мас партії, їх підтримують  
   могутні монополії, банки і ТНК. Прикладами таких партій мо­  
   жуть бути ОПР і Республіканська партія Франції.
2. Масові партії, що орієнтуються на залучення до своїх лав  
   максимальної кількості членів з метою забезпечення через  
   членські внески фінансової підтримки своєї діяльності. Такими є  
   соціалістичні та соціал-демократичні партії.
3. Партії, побудовані на чітких, формально закріплених прин­  
   ципах членства. У таких партіях визначені умови вступу, їх чле­  
   ни мають партійні квитки, зобов'язані дотримуватися статуту,  
   підкорятися партійній дисципліні, виконувати партійні доручен­  
   ня і регулярно сплачувати членські внески. До них належать Хри­  
   стиянсько-демократичний союз Німеччини, Ліберально-демокра­  
   тична партія Японії, комуністичні партії.
4. Партії, в яких відсутній інститут оформленого членства, а  
   належність до них являється через голосування за її кандидатів  
   на виборах. Вони є фактично апаратом професіоналів і активістів,  
   що розгортають діяльність під час підготовки і проведення ви-

борчих кампаній. По суті, такі партії можна вважати виборчими рухами. Члени організаційно неформальних партій не мають парт­квитків, не сплачують членські внески, вільні від партійних до­ручень і партійної дисципліни. Якщо необхідно довести на­лежність до такої партії, то це робиться присяганням на Біблії. У США до розряду офіційно неоформлених партій належать дві провідні партії - Республіканська і Демократична.

§ 4. Інституціоналізація політичних партій

Постійно зростаюча роль політичних партій у житті суспіль­ства, ускладнення форм і методів їх діяльності зумовили не­обхідність їхньої інституціоналізації, тобто надання кожній кон­кретній партії статусу інституту, офіційно оформленого і визна­ного державою. Це правове закріплення ролі та місця партій у політичній системі суспільства, регламентація порядку їх утво­рення і припинення діяльності, визначення їх внутрішньої струк­тури і принципів роботи, вимог щодо ідеології і програм, врешті, порядку фінансування. Явище це досить нове. Тривалий час по­літичні партії діяли поза межами правового регулювання з боку держави. Ні в конституції США, ні в поправках до неї зовсім не йдеться про політичні партії. Щоправда, на рівні штатів така рег­ламентація існувала. В Європі перші кроки на цьому шляху були зроблені Великобританією у 1937 р. У цілому ж у зарубіжних краї­нах законодавство щодо правової регламентації діяльності полі­тичних партій почало розвиватися після Другої світової війни.

Інституціоналізація політичних партій відбувається у двох напрямах: конституційному і законодавчому. Для першого напря­му характерне визначення правового статусу політичних партій конституцією конкретної держави. Так, ст. 6 Конституції Іспанії 1978 р. гласить: «Політичні партії відповідно до принципу полі­тичного плюралізму конкурують у формуванні і вираженні на­родної думки і є основним елементом політичної діяльності». Аналогічні положення зустрічаються у конституціях ФРН, Італії, Франції, Португалії, Болгарії та ін.

Спеціальні закони розвивають і конкретизують конституційні принципи. Такими є закон ФРН 1967 p., доповнений у 1969 і 1983 pp., закони Фінляндії 1969 р., США 1974 p., Франції 1988 p. та ін. Деякі закони дають визначення політичної партії.

52

Розділ 5

Політичні партії і партійні системи

53

Закони про політичні партії приділяють велику увагу поряд­ку реєстрації партій, визначенню умов, необхідних для цього, по­рядку створення партійних фракцій у парламентах тощо. Така де­тальна регламентація характеризує, наскільки глибоко партії інтегровані у політичний механізм реалізації влади.

Відомо, що політичні партії у ході виборчих кампаній зазна­ють великих витрат. Кошти вони отримують в основному з трьох джерел: а) членські внески; б) відкриті та таємні пожертвування підприємців і банкірів; в) державне фінансування.

Членські внески надають реальну фінансову підтримку лише масовим партіям. У кадрових партіях членські внески складають не більше 10-15 % їхніх витрат. Інколи вони мають суто символ­ічний характер. Наприклад, членство у Консервативній партії Великобританії коштує всього один фунт стерлінгів на рік, а в партії Ліберальних демократів - три фунти стерлінгів.

Левова частка всіх матеріальних витрат партій покривається за рахунок підприємницьких структур і спілок, які щедро фінан­сують партії, а потім вимагають від них (у разі приходу партії до влади) додержання певного політичного курсу, прийняття кон­кретних законів, перегляду податкової політики, просування своїх представників на посади у державному апараті тощо. Державне фінансування партій регламентується як законами про політичні партії, так і виборчими законами.

Усе зазначене вище про діяльність політичних партій в зару­біжних країнах дозволяє зробити такі висновки: а) політичні партії, які глибоко інтегровані у політичний механізм влади, чи­нять дедалі більший вплив на соціально-економічні та політичні процеси, що відбуваються у суспільстві; б) висновки про діяль­ність партії слід робити не за назвою, програмою, передвиборною платформою чи популярними гаслами, які вона висуває під час виборчих кампаній, а за конкретними справами, коли партія при­ходить до влади, працює у владних структурах на коаліційній ос­нові або як опозиційна партія.

§ 5. Підприємницькі організації

Діяльність політичних партій зовсім не вичерпує весь спектр сил і організацій, що діють на політичній арені. Для захисту своїх, насамперед, економічних, а також політичних інтересів пред-

ставники підприємницьких кіл організовують різноманітні асо­ціації підприємців. Нині конституції та законодавства зарубіж­них країн, регламентуючи різні сторони підприємницької діяль­ності, закріплюють статус підприємницьких організацій, спілок і асоціацій.

Перша підприємницька організація була заснована в США у 1895 р. Тепер вони створюються на місцевому, регіональному і загальнонаціональному рівнях у вигляді торгово-промислових па­лат, спілок роботодавців, галузевих асоціацій, національних об'єд­нань представників промисловості, оптової торгівлі та банкової справи. Такими є, наприклад, Конфедерація британської промис­ловості, Національна рада французьких підприємців, Федераль­не об'єднання спілок національних роботодавців, Круглий стіл бізнесу США, що об'єднує представників фінансових кіл США, тощо.

Підприємницькі організації - це могутні й впливові об'єднан­ня, шо мають свої офіси з численним апаратом економістів, юристів, соціологів, психологів у сфері бізнесу, маркетингу тощо, їх апарат набагато більший за штат співробітників політичних партій. Основні напрями діяльності підприємницьких асоціацій (організацій, спілок, палат) такі: а) узгодження економічної полі­тики корпорацій і галузі економіки в цілому; б) вплив на відно­сини між найманими робітниками та підприємцями через вироб­лення певної політики в оплаті за працю, у вирішенні проблем безробіття, перерозподілу та перекваліфікації трудящих тощо; в) іні­ціювання у створенні ТНК; г) вплив на законодавчий процес, підготовку і прийняття бюджету, податкову та митну політику; г) розробка кадрової політики для державного апарату, політич­них партій і профспілок; д) фінансування політичних партій; є) фі­нансування ідеологічних теорій, покладених в основу партійних програм і передвиборних платформ тощо.

Підтримуючи певні політичні партії, підприємницькі струк­тури виконують обов'язки своєрідних кураторів, слідкують за їхньою діяльністю та політичним курсом. У підсумку політичні партії відкрито роблять те, що їм рекомендують підприємницькі організації. На відміну від політичних партій, соціальний склад яких надзвичайно неоднорідний, підприємницькі організації - це вузькі, замкнуті об'єднання великих підприємців, що створюються на позапартійній основі. Саме вони і вирішують, яку чи які по-

54

Розділ 5

Політичні партії і партійні системи

55

літичні партії фінансувати чи підтримувати. Отже, політичні партії є опосередкованими організаціями підприємницьких кіл, а підприємницькі - організаціями безпосередніми. Якщо політичні партії активізують свою діяльність головним чином в умовах підготовки і проведення виборчих кампаній, то підприємницькі організації інтенсивно працюють постійно. Спектр вирішуваних ними проблем та інтересів надзвичайно широкий.

Говорячи про способи впливу підприємців на державну полі­тику, слід зазначити їх безпосередню участь у роботі виборних органів, а також використання послуг різного роду лобістських організацій і лобістів.

Лобізм (англ. lobby - кулуари) - це могутній механізм безпо­середньої дії (тиску) приватних і суспільних організацій на зако­нодавчий процес і урядову політику в інтересах певної соціаль­ної чи національної групи, підприємницької організації, партії, фірми або корпорації. Лобісти - приватні чиновники, які репре­зентують інтереси окремих соціальних або національних груп, спілок, партій, фірм або корпорацій. Як правило, лобісти - це у недалекому минулому професійні чиновники й політики, що ма­ють добре налагоджені зв'язки у коридорах влади, вміють впли­вати на депутатів, міністрів, керівників міністерських підрозділів, щоб схилити їх до прийняття чи провалу певних законів, рішень, адміністративних актів тощо. їхній вплив здійснюється не в залі засідань парламентаріїв чи офісах міністерств, а здебільшого — у коридорах влади, в кулуарах. Американські журналісти досить влучно, як на наш погляд, назвали лобістів «групами тиску». Ло­бісти, дійсно, уміло «тиснуть» на представників публічної влади, чиновників держапарату, щоб вибороти необхідний для їх пат­ронів політичний курс, державні замовлення, дешеві джерела си­ровини, ринки збуту продукції тощо. Найпоширеніші методи дій лобістів є організація відповідної кампанії через засоби масової інформації, проведення демонстрацій, маршів, пікетувань чи інших публічних акцій. Не менш дієва і така форма «тиску», як відмова у підтримці при обранні, призначенні чи просуванні у різних державних або суспільних структурах чи бізнесі. На знак подяки за надану послугу лобісти можуть організувати парламен­таріям та іншим впливовим особам публічну лекцію з надзвичай­но щедрим гонораром за неї, безкоштовний відпочинок у феше-

небельних і екзотичних місцях за рахунок зацікавлених осіб чи організацій тощо.

Лобізм зародився на початку XX ст. у США. Він довгий час залишався специфічним інститутом політичної системи цієї краї­ни. Сьогодні лобістські «групи тиску» діють у всіх розвинених країнах як усередині центрів влади, так і поза ними.

Інтернаціоналізація діяльності промислових і банківських угруповань, кількісне зростання ТНК зумовили посилення впли­ву лобістів на зовнішню політику держав, на міжнародні відноси­ни. А розширення масштабів діяльності лобістів спричинило ство­рення лобістських організацій, що спеціалізуються у тій чи іншій сфері. Такі організації діють професійно за замовленням.

Лобістський професіоналізм, вільна орієнтація лобістів у пи­таннях юриспруденції, зв'язки з ключовими фігурами законодав­чої влади, управління і суду коштують вельми дорого. Інколи ло­бісти користуються і недозволеними методами тиску на депутатів, міністрів, спікерів палат, лідерів партійних фракцій, застосовую­чи погрози, шантаж, підкуп, провокації. Це призвело до того, що багато держав встановили правове регулювання діяльності лобістів. Так, згідно з прийнятим у 1976 р. у США федеральним законом про регулювання лобізму, особи й організації лобістів зобов'язані реєструватися у клерка Палати представників і сек­ретаря Сенату і подавати їм відомості про те, на кого вони працю­ють, які цілі переслідують їх клієнти і яких витрат зазнають для проведення лобістських заходів. До кінця 1995 р. у Конгресі США було зареєстровано 32 тис. лобістів. Лобізм практикують не тільки підприємницькі організації, партії, великі фірми і корпорації. До послуг лобістів вдаються і багато інших організацій, проте, за будь-якими показниками лобістської роботи панівне становище посідає великий бізнес. Найбільш сильним і впливовим є лобі ВПК. На міжнародному рівні лідирує японське і сіоністське лобі.

**Розділ 6**

Політичний режим

§ 1. Поняття політичного режиму

Учення про політичний режим посідає надзвичайно важливе місце в системі державознавства. Воно сполучає і об'єднує у собі характеристики соціальної сутності держави та її політичної фор­ми. Ось чому поняття «політичний режим» є досить складним і вельми значущим для визначення сучасної держави.

Під політичним режимом слід розуміти особливості політич­ного панування певних соціальних сил, що здійснюється правля­чими угрупованнями, які з допомогою спеціальних методів, за­собів та заходів безпосередньо управляють державою.

У навчальних і наукових виданнях породжують заперечення поширені погляди на політичний режим тільки як на один (по­ряд з формою правління і формою державного устрою) з елементів форми держави; на його характеристику виключно як на сукуп­ність методів, форм і засобів здійснення політичної влади, не тор­каючись її соціальної основи; на протиставлення політичного ре­жиму державному.

Щоб детермінувати характер державного режиму в окремих країнах, користуються різноманітними термінами. Йдеться про режими: конституційно-демократичний і одноособової влади, ліберальний і поліцейський, монархічний і республіканський, парламентський і диктаторський, дво- і багатопартійний, тоталі­тарний і режим законності, теократичний і військової диктатури, верховенства права і расистський. Така різноманітність пов'яза­на з тим, що в певних країнах режими відрізняються один від од­ного за численними ознаками. До них належать: методи впливу державної влади на економічні, міжкласові, міжнаціональні, міжконфесійні, ідеологічні відносини; ступінь державної захище­ності особи; характер соціальної бази державної влади; станови­ще законності; ступінь централізації або децентралізації і в ціло­му характер організації влади; характер партійного спектра і роль партій, взаємодії держави з правом, державного управління і дер­жавного устрою тощо.

57

Політичний режим

Політичний режим, по-перше, не може розглядатися як відок­ремлений елемент форми держави, він має значно ширший зміст. Методи, які застосовуються пануючими соціальними угрупован­нями, містять встановлення певних форм правління та держав­ного устрою, щоб полегшити здійснення державних завдань. Зга­даним методам властиві особливості політичного режиму в кон­кретних країнах. Так, безумовно, існують відмінності у політичних режимах за умов президентської і парламентарної республіки, конституційної та абсолютної монархії, унітарної та федератив­ної держави. Звідси випливає висновок, що слід погодитися з тими, хто розглядає політичний режим не як елемент форми дер­жави, а, навпаки, вбачає у формі держави складову частину полі­тичного режиму.

По-друге, поняття «політичний режим» узагалі виходить за межі особливостей методів і засобів здійснення влади і поняття «форма держави» в цілому, тому що має більш глибокий зміст, оскільки характеризується, крім застосованих державною владою засобів, ще й тим, які соціальні групи або прошарки опинилися при владі. Від того, на яку соціальну базу безпосередньо спирається і в чиїх інтересах діє державна влада, залежать методи її здійснення. Це стосується тих, хто безпосередньо (політичне угруповання, партія, суспільний прошарок, особа, колегія) здійснює державну владу.

Методи здійснення державної влади, що разом з її соціальною базою становлять основу характеристики політичного режиму, досить різноманітні. Більшість їх використовується у діяльності держави сукупно, окремі можуть превалювати. До методів здійснення державної влади належать організаційна і виховна робота, застосування примусу (силового тиску), пряме насиль­ство (у тому числі зовнішня агресія), заохочення, переконання, соціальна демагогія. Держава може спиратися на методи парла­ментської боротьби, впливати на громадську думку через засоби масової інформації, встановлювати режим терору, використову­вати набір політичних прав і свобод людини тощо. Державні ме­тоди можуть бути законними (конституційними), незаконними, загальновизнаними (звичайними) і надзвичайними.

На характер політичного режиму суттєво впливає існування чи відсутність у країні системи партій і ставлення до них держав­ної влади, а також інших політичних і релігійних угруповань. В окремих країнах партії відсутні у зв'язку з державною забороною

58

Розділ 6

Політичний режим

59

на їх існування, яка може тривати постійно (Саудівська Аравія, ОАЕ, Йорданія) або тимчасово через призупинення діяльності партій (Гана, Мавританія). Однопартійність має місце в деяких авторитарних країнах, особливо в тих, що схиляються до тоталі­таризму (Куба, КНДР, КНР при режимі Мао Цзедуна, Камерун, Габон). Поширеними є двопартійні (США, Великобританія, Ніге­рія) та багатопартійні (Італія, Франція, Індонезія, Японія) систе­ми, кожна з яких має певні різновиди.

Політичні партії є недержавними структурами. Проте вони суттєво впливають на здійснення політичної (державної) влади.

Щоб визначити характер політичного режиму, слід з'ясувати, яка партія є правлячою і в чому саме виявляється її провідна роль. Прихід до влади нової політичної партії так чи інакше певною мірою відбивається на характері політичного режиму. Тому немає сенсу відокремлювати такі два поняття, як політичний і держав­ний режими. Здійснення політичної влади розуміється як держав­на монополія, завдяки чому політичний режим є завжди режи­мом державним.

Політичний режим - це динамічне явище. У жодній країні він не може залишатися незмінним. Оскільки режим залежить від соціальної бази і методів здійснення державної влади, а також від характеру влади безпосередньо пануючої групи, то зміна кожно­го з цих чинників неминуче вносить певні зміни в характер полі­тичного режиму або навіть може спричинити зміну режиму. Тому, щоб визначити політичний режим будь-якої країни, до уваги слід брати конкретно-історичний етап її розвитку. Основне значення для встановлення характеру режиму має властива йому соціаль­на база та наявність безпосередньо владної структури. Саме від них залежать засоби і методи здійснення влади, властиві тому чи іншому режиму.

Усі види політичних режимів, що існують у різних країнах, можна розбити на дві великі групи: режими демократичні та ре­жими авторитарні.

§ 2. Демократичний режим

Демократичному режиму як одному з величезних завоювань світової цивілізації притаманні широка соціальна база державної влади та відповідні методи її здійснення: що ширше його соціальна

база, то демократичнішим він є. У розвинених демократичних державах ця база — весь народ, але, так чи інакше, за умов демок­ратичного режиму влада завжди підтримується більшістю насе­лення. Легітимація влади (її визнання громадською думкою) у таких державах відбувається під час проведення загальних, зас­нованих на демократичних принципах виборів. Легітимною вла­да стає внаслідок делегування її від одного суб'єкта - народу - іншо­му суб'єкту - державі. Отже, влада сприймається суспільством не тільки як законна, а й як така, що відповідає його прагненням. Шляхом виборів народний суверенітет перетворюється на суве­ренітет держави, обмежений лише необхідністю дотримуватися основних прав людини.

Наявність певних ознак громадянського суспільства зумовлює створення демократичного режиму. Необхідно також, щоб у країні склалися конкретні форми самоврядування. Його існування й розвиток є однією з ознак і важливим напрямом функціонування та поширення демократії.

За умов демократії має бути виключене зловживання владою. Свобода кожної людини поєднується зі свободою всіх громадян. У суспільстві право панує як міра свободи, загальної і рівної для всіх.

У сучасному розумінні демократичний режим базується на додержанні й гарантованому захисті невід'ємних прав людини, на участі населення у формуванні й діяльності державних органів, прямої його участі у вирішенні державних справ. За сучасних умов головними ознаками демократичної держави є визнання найви­щої цінності особистості, захищеність її природних і невід'ємних прав, належне забезпечення всіма економічними, політичними, ідеологічними та юридичними гарантіями, у тому числі судовим захистом проти будь-яких порушень (у тому числі й з боку дер­жавних структур). Демократичний режим, що діє в інтересах гро­мадян, є обов'язково конституційним. Належить, щоб його функ­ціонування було засноване на визнанні примату права перед дер­жавою, обмеженості останньої правом, неухильному дотриманні законності, спрямованості на додержання принципів правової дер­жави (наприклад, верховенство правового закону, відпові­дальність не тільки людини перед державою, а й держави перед людиною).

Винятково важливим для демократичного режиму є здійснен­ня принципу поділу влади. Він не обмежується констатуванням

60

Розділ 6

Політичний режим

61

існування законодавчої, виконавчої, судової та наглядово-конт­рольної гілок влади.

Кожна гілка здійснює певні функції. Відносини між ними за­сновані на взаємних стримуваннях і противагах, що гарантує пев­ну рівновагу цими гілками. Це виключає узурпацію влади будь-якою з її гілок і забезпечує захист інтересів кожної особи.

Демократичний режим характеризується економічною, полі­тичною та ідеологічною різноманітністю (плюралізмом), не до­пускає монополізації в будь-якій з цих сфер. Рівень демократії при цьому безпосередньо не залежить від кількості існуючих і конкуруючих політичних партій і організацій, від однопартійно­го чи коаліційного складу уряду. Він залежить від рівня політи-зації населення і свідомої підтримки суспільством окремих партій, рівня політичної культури партійних функціонерів і громадян.

Політичне життя у країнах з демократичним режимом має про­ходити на засадах гласності та врахування громадської думки. Дуже важливо, щоб поряд з підкоренням меншості рішенням, прийнятим у конституційному порядку більшістю, проводилися консультації і дебати між окремими суб'єктами політичних відно­син з метою узгодження різних точок зору, досягнення компро­місу або консенсусу, запобігання конфронтації, гарантування миру і злагоди у суспільстві.

За умов демократичного режиму слід забезпечити охорону прав усіх громадян, включаючи й представників меншостей. Тому більшість не повинна тиснути на меншість. За меншістю - етніч­ною, політичною, релігійною - зберігаються визначені законом права. На неї поширюється принцип рівності всіх перед законом. Меншість має право висувати власні ініціативи, бути репрезен­тованою у різних державних органах (наприклад парламентських комісіях), мати у процесі дебатів своїх співдоповідачів, критику­вати виконання прийнятих рішень тощо. Більшість не може прос­то ігнорувати меншість, а зобов'язана уважно розглядати й об­ґрунтовано відповідати на її критичні зауваження. Саме в інтере­сах меншості найважливіші політичні рішення приймаються кваліфікованою більшістю голосів.

Звичайно, демократичний режим існує і за відсутності тих чи інших властивих йому ознак. Наприклад, під час буржуазної ре­волюції в Англії і після неї, коли виникла вкрай обмежена елітар­на цензова демократія, така її важлива ознака, як конституційність

режиму, складалася і реалізувалася без наявності системи партій, що, як вже підкреслювалось, є однією з головних ознак демо­кратії.

Можливі різні рівні і зміст демократизму і, безперечно, є значні відмінності між режимами розгорнутої або обмеженої так званої елітарної демократії, де владним є невеликий прошарок суспіль­ства, а державне керівництво здійснюється вузьким колом осіб (аристократія, верхівка бізнесу, фахівці та ін.). Рівень демокра­тизму залежить від питомої ваги примусу в процесі здійснення державної політики.

Щодо розвинутої демократії, то її виникнення можна очікува­ти лише тоді, коли влада здійснюється безпосередньо або через представницький орган широкими верствами населення і коли права кожної особи надійно захищені, незалежно від того, хто саме у даний момент при владі. Ця захищеність має спиратися, в пер­шу чергу, не на державний примус, а на високу свідомість пред­ставників державного апарату й усього населення.

Від філософів Просвітництва (Ж.-Ж. Руссо) до політичних ідеологів сучасності (Ш. де Голль) усі наголошують на перевазі демократичного режиму, що спирається, головним чином, на пря­ме здійснення народовладдя всім населенням через референду­ми, петиції, народні обговорення тощо, порівняно з таким, осно­вою діяльності якого є народне представництво, тобто парламен­тський режим, деякі переваги якого слід, однак, визнати. Лише він уможливлює прийняття рішень на належному професійному рівні, узгодження в рамках представницького органу, різноманіт­них поглядів за допомогою компромісу. Парламентаризм дозво­ляє враховувати в ході державного управління переконання і пра­ва меншості. Саме тому представницьке правління більш сприяє формуванню корисного, обґрунтованого, ефективного законодав­ства і становить вищий рівень демократичного режиму. Усе це не виключає корисності, а в деяких випадках і необхідності поєдну­вати парламентське правління з безпосереднім народовладдям. Останнє є пріоритетним тоді, коли вирішуються особливо важ­ливі державні питання, прямо віднесені до компетенції суверен­ного народу, проведення референдуму з яких визначено законом як обов'язкове. Уможливлюється й те, що з появою сумнівів сто­совно відповідності волі вищого представницького органу до волі народу, виникає необхідність проведення референдуму за народ-

62

Розділ 6

Політичний режим

63

ною ініціативою. У зв'язку з цим воля народу фактично перевер­шує над волею народного представництва.

Одним з різновидів демократичного режиму є ліберально-де­мократичний режим, в умовах якого передбачається суворе обме­ження міри втручання держави в суспільні і, особливо, економічні відносини. Так, на ранньому етапі розвитку капіталізму державна влада фактично виконувала функцію «нічного вартового» суспіль­них відносин. За останні роки певні зрушення в бік лібералізму спостерігаються у США. У Великобританії поворот до лібералізму був пов'язаний з правлінням консервативного на чолі з М. Тетчер уряду, який розгорнув активну діяльність щодо денаціоналізації націоналізованих лейбористським урядом підприємств. Через змен­шення політичної ваги лівих сил у Франції за наших часів там роз­почалися аналогічні процеси. Ряд авторів, констатуючи існування ліберальних режимів у розвинених країнах у XIX ст., зазначає їх виникнення за сучасних умов у деяких країнах, що розвиваються (Індія, Філіппіни). Як ознаки цього режиму вони підкреслюють наявність вузької соціальної бази правлячої еліти, неспроможність більшості населення користуватися демократичними інститутами внаслідок його культурної відсталості. У певних країнах, що роз­виваються, політичні режими дійсно мають згадані особливості, але навряд чи це є підставою для їх належності до ліберально-демок­ратичних режимів.

Особливо слід підкреслити, що найважливішою рисою демо­кратичного режиму є те, що він характеризується одночасно як режим законності. Жодні зміни державного керівництва не до­зволяють відмовитися від цього режиму, відхилитися від дотри­мання чинного, правового за змістом, законодавства.

Безумовно, навряд чи можна говорити про існування в сучас­ному світі моделі ідеальної демократії. За наших часів в окремих країнах спостерігається відсутність тих чи інших перерахованих вище ознак і принципів демократії чи відхилення від них. Це, на­приклад, порушення власного законодавства, спроба занадто об­межити окремі права людини, вводити без істотних підстав ре­жим президентського правління тощо. Наявність згаданих явищ в умовах збереження переважної частини ознак і принципів, при­таманних демократичному режиму, не може розглядатися як зни­щення цього режиму, не виключає його існування, хоча й у вуж­чих рамках.

§ 3. Яеторитсірний режим

Авторитарний режим суттєво відрізняється від демократич­ного. Він характеризується такими головними ознаками, як підви­щений ступінь централізації влади; обмеження або повна відсутність автономії особи; широке застосування в державному управлінні силових методів; обмеження плюралізму; фор­мальність або недостатній рівень гарантування прав особи; пріо­ритет держави перед правом. В умовах авторитарного режиму провідне місце посідають примусові методи державного керівниц­тва, завжди панує надмірно жорстка державна дисципліна, регу­лярно застосовуються надзвичайні методи державного керівниц­тва, відкрите насильство. У системі державних органів немає по­ділу влади, знецінюється значення народного представництва, встановлюється пріоритет виконавчої або навіть партійної влади чи об'єднання останньої з владою державною, спостерігаються слабкість і відсутність дійсної незалежності судових органів. Відомі численні засоби переходу від демократичного режиму до авторитарного. У деяких випадках такий перехід відбувається легальним шляхом, включаючи законний прихід до влади анти­демократичних угруповань внаслідок їх перемоги на загальних виборах. Класичним зразком цього є прихід до влади в умовах Веймарської республіки у Німеччині націонал-соціалістичної фашистської партії на чолі з Гітлером. Авторитарний режим ус­тановлюється шляхом державних переворотів (режими Піночета у Чилі, Перона в Аргентині, Аюб-Хана у Пакистані, так званих «чорних полковників» у Греції). В Іспанії 30-х років минулого століття авторитарний тоталітарний режим, очолений генералом Франко, було встановлено через антидержавний заколот і грома­дянську війну.

Авторитарний режим може встановлюватися поступово з ог­ляду на загарбання влади антидемократичними силами на основі створення в союзі з деякими політиками правлячого демократич­ного режиму нового коаліційного уряду. У результаті утворення такої коаліції можуть скасовуватися інститути колишньої демо­кратичної системи. У такий спосіб може скластися режим авто­ритарності державної влади відносно низького рівня. Згодом цей рівень легалізується з прийняттям нової, антидемократичної за змістом конституції країни.

64

Розділ 6

Політичний режим

65

Соціальна база авторитарної держави значно вужча, ніж де­мократичної і завжди становить меншість населення. При владі перебувають представники державно-партійної бюрократії; вер­хівка так званої номенклатури, релігійної, фінансової або земель­ної аристократії, расової меншості, група заколотників тощо. За­лежно від соціальної основи влади серед авторитарних режимів розрізняють режими одноособової влади (С. Хусейна в Іраку, М. Каддафі у Лівії), расистські (тривалий режим апартеїду у ПАР), воєнної диктатури (численні режими, що виникали у краї­нах Південної Африки й Азії внаслідок військових переворотів) тощо. За авторитарного режиму повністю або здебільшого відсутні ознаки громадянського суспільства.

Деякі прояви авторитаризму іноді спостерігаються ще в умо­вах демократичного режиму. Це, наприклад, концентрація влади, обмеження плюралізму, посилення центральних державних органів, надмірні вимогливість до державної дисципліни та відпо­відальність за її порушення. У цілому ця тенденція є негативною. Але поява цих ознак далеко не завжди перетворює демократич­ний режим на авторитарний. Більше того, вимоги до підвищення рівня авторитарності державної влади нерідко висуваються пе­реконаними прихильниками демократії і можуть бути корисни­ми, навіть необхідними, для поліпшення організаційних засад дер­жавного керівництва. Із застосуванням у рамках демократичного режиму відповідних заходів нерідко складаються сприятливі умо­ви для посилення ефективності впливу держави на розвиток еко­номіки країни, підвищення відповідальності виконавчої влади, зміцнення громадського порядку і законності, здійснення рево­люційних перетворень. Отже, згадані заходи за деяких умов мо­жуть стати необхідними і корисними. Це має особливо велике значення у так звані перехідні періоди або після здобуття краї­ною політичної незалежності (прикладом є існування однопар­тійного політичного режиму Ататюрка в Туреччині, а також стан справ у ряді сучасних африканських країн).

Іноді у країнах розвиваються більш жорсткі форми авторита­ризму, який можна назвати твердим, або передтоталітарним. Ці досить різноманітні форми засновані на підвищеній концентрації державної влади, пріоритеті держави, відсутності установ, що мають самоврядування; на відвертій ліквідації політичного плю­ралізму і створенні однопартійних систем; відкиданні або, при-

наймні, значному обмеженні ряду демократичних принципів і свобод (гласності, свободи інформації тощо); поширеному засто­суванні репресивних заходів щодо противників існуючого режи­му (режим Піночета у Чилі) і т. ін. Якщо деякі інститути демок­ратії формально зберігаються за такого режиму (легальна опози­ція, представницькі установи тощо), то вони є не більш як своєрідною вітриною державної влади. Властиві авторитарному режиму негативні риси сягають крайнощів при тоталітаризмі -найбільш жорстокому його різновиді.

Соціальною основою тоталітарного режиму є панування пар­тійної (іноді релігійної) верхівки, державно-партійної номенкла­тури, верхівки чиновницької та військової бюрократії. За умов то­талітаризму народ повністю відчужений як від власності на засоби виробництва, так і від політичної влади. Відсутні будь-які ознаки громадянського суспільства, небачено підвищується роль держави і фактично керуючих нею партійних структур. Держава поглинає суспільство, панує над ним. Разом із партією вона виступає в ролі адміністративно-командної системи, яка має необмежену владу.

Найважливішою ознакою тоталітарного режиму є здійснення цією системою монопольного керівництва і контролю над усіма сферами життя суспільства - економікою, політикою, соціальним життям, ідеологією, культурою, навіть над приватним життям.

Роль особистості зводиться нанівець і людина розглядається як знаряддя досягнення мети, проголошеної правлячою верхів­кою. Інтереси особи повністю підпорядковані інтересам партії й держави. Ті мізерні права людини, що формально проголошують­ся, вважаються подарованими державою. Держава намагається контролювати навіть думки підданих, широко пропагуючи лише програмні положення панівної верхівки у сфері суспільного роз­витку (націоналістичні та теократичні теорії, програмування «соціалістичних» перетворень). Великого розмаху набуває соці­альна демагогія, яка є однією з типових ознак тоталітаризму.

Державна ідеологія, сформульована правлячою партією, має загальнообов'язковий характер (ідеологія націонал-соціалізму у фашистській Німеччині, сталінізму у колишньому СРСР, мусуль­манського соціалізму в Іраку, Лівії, ісламського фундаменталіз-му в Ірані). Правлячі структури здійснюють монополію на інфор­мацію. Будь-які думки, що розходяться з офіційною ідеологією, розглядаються як інакомислення, що переслідується законом.

5 — 6-565

66

Розділ 6

Політичний режим

67

Тоталітаризму притаманне зосередження влади в руках однієї особи - своєрідного некоронованого абсолютного монарха. За умов крайніх виявів тоталітаризму, наприклад у Південній Кореї, є навіть тенденція фактичної передачі влади за спадщиною. Од­ноособова влада ідеологічно підтримується пропагандою культу особи.

Відомі два основних різновиди тоталітарних держав, що існу­вали у XX ст., - класичний фашизм (Німеччина, Італія, Іспанія, Португалія) та панування адміністративно-командної системи в колишніх країнах так званого соціалістичного табору (Північна Корея, КНР за режиму Мао Цзедуна, колишній СРСР та ін.). У деяких країнах останнім часом тоталітарні режими складаються також на базі панування верхівки мусульманського духовенства.

Тоталітарні держави характеризуються широким застосуван­ням насильства. Воно спрямоване на створення атмосфери загаль­ного страху, проти потенційних ворогів усередині країни. За то­талітаризму особливо широко розвинута система каральних органів, що мають великі повноваження, в'язниць і концентрацій­них таборів. Характерним є створення розвинутого ВПК із сучас­ним озброєнням армії. У більшості таких країн складається міліта­ризована й контрольована державою економіка, провадиться аг­ресивна зовнішня політика.

Насильство в умовах тоталітаризму сягає велетенських масш­табів. Здійснюється політика фізичного знищення цілих народів, тобто розгортання масових незаконних убивств, ув'язнення, при­мусового переселення і довголітньої примусової, фактично рабсь­кої, праці мільйонів людей. У Кампучії режимом Пол Пота було запроваджено політику відкритого геноциду навіть проти власно­го народу - фізично було знищено понад мільйон кампучійців. Держава за умов тоталітаризму стоїть над правом, не обмежена ним. Закони закріплюють свавілля, мають здебільшого антиправовий характер, вони виконують роль простого знаряддя здійснення дер­жавної (партійної) політики, встановлюють суворі покарання за відхилення від офіційної ідеології і усталеного способу життя.

Але головну роль у суспільстві відіграє навіть не держава, а партія, лідер якої (вождь, фюрер, дуче, каудильйо, аятола) кон­центрує у своїх руках усю повноту влади. Партійне керівництво має такий характер, що держава нібито відсувається на другий план, стає своєрідним придатком партії. З другого боку, відбу-

вається змішування партійних і державних функцій, фактичне ототожнення партії і держави. Одержавлена правляча партія без­посередньо через свій апарат застосовує державний примус. Дер­жава передає у разі необхідності кошти зі свого бюджету, фінан­сує партійну діяльність, безпосередньо підпорядковує партії дер­жавні структури тощо.

Отже, за умов тоталітаризму складається своєрідна діалектич­на суперечність у розвитку суспільства. З одного боку, спостері­гається небувале зростання ролі держави, що має тотальний харак­тер, її управлінського апарату. Особливо поширюється роль караль­них органів і армії. Але, з другого боку, держава втрачає функцію одноособового керівника, оскільки цілком перетворюється на зна­ряддя в руках правлячої партійної (або релігійної) верхівки.

У цілому тоталітарний режим не може бути зведений до набору стандартних ознак. У певних країнах спостерігається різноманіт­ність у рамках цього режиму і за характером його виникнення, і за соціальною базою, і за роллю у керівництві економікою, і за мето­дами здійснення насильства тощо. Так, у сфері економіки тоталі­тарна держава лише інколи провадить повну або часткову націона­лізацію засобів виробництва. Тому за умов тоталітарної економіки в одних країнах в основу була покладена керована державою вели­ка приватна власність, у других - так звана змішана приватно-дер­жавна власність, у третіх - відбувалося повне усуспільнення за­собів виробництва. Проте тоталітарна держава прагне замаскува­ти свою антинародну сутність. Зберігається суто формальне існування деяких демократичних установ (насамперед парламен­ту), проголошення тих чи інших прав людини, урочисте прийнят­тя «демократичних» конституцій. Провадиться широка, безмежна соціальна демагогія щодо нібито здійснення принципів народо­владдя у будь-якій країні.

Слід зважати на те, що історично режими розвивалися від ав­торитаризму в умовах необмеженої монархії до демократичного конституційного парламентського правління. З цієї точки зору установлення за сучасних часів таких режимів, як фашистський, расистський, теократичний, військової диктатури тощо є повер­ненням у новій формі від демократії до авторитаризму, тобто вияв соціального регресу.

У «чистому» вигляді окремі режими взагалі не існують. Роз­виток у межах демократичного режиму деяких ознак авторита-

68

Розділ 6

ризму або, навпаки, у межах авторитарного режиму - окремих ознак демократії є свідченням більшої або меншої можливості зміни політичних режимів, їх взаємопереходів. Як уже зазнача­лося, за умов перехідного періоду для демократичних перетворень корисними можуть бути навіть такі елементи авторитаризму, які здатні сприяти забезпеченню більшої організованості, порядку й ефективності реформаторської діяльності держави і які поступо­во зникатимуть з вирішенням головних завдань цього періоду. Так, саме існування тих чи інших демократичних інститутів і установ за авторитарного режиму відкриває певні можливості переходу до демократичного режиму шляхом поступового реформування старої системи під тиском громадської думки і політичних кон­курентів або з власної ініціативи державної влади. У цілому пе­рехід від вищого ступеня авторитаризму до нижчого і далі - до демократичного режиму може відбуватися мирним шляхом, як це було з переходом від фашистського до демократичного режи­му в Іспанії, з ліквідацією на конституційній основі расистського режиму в ПАР.

Об'єктивною основою демократизації влади є поступове фор­мування елементів громадянського суспільства, розширення соці­альної бази держави. Можливе й протилежне, коли дії скомпро­метованої державної влади заходять у гостру суперечність з во­лею народу, тобто влада втрачає легітимність. У таких випадках на базі різкого загострення політичної боротьби на порядку ден­ному може постати питання про повалення старого режиму шля­хом застосування насильницьких методів. Саме так розгорталися події при поваленні режиму Чаушеску в Румунії, Гамсахурдія - у Грузії.

**Розділ 7**

Конституційно-правовий статус людини і громадянина

У сучасному розумінні громадянство є основним об'єктивним визначенням усталеності правового взаємозв'язку окремої особи і держави. Головна ознака громадянства - стабільний зв'язок, який не може уриватися ні через тимчасове, ні навіть через постійне проживання на території іншої держави. Права і обов'язки гро­мадянина закріплюють, як правило, конституція і закон про гро­мадянство країни. Громадянство встановлює стійкий правовий зв'язок людини зі своєю державою, який зумовлює їх взаємні пра­ва та обов'язки згідно з національним правом країни і міжнарод­ним правом. Громадянство офіційно визнає правову належність особи до певної держави, звідси й випливає обов'язок держави забезпечувати й охороняти права кожного громадянина як на на­ціональній території, так і за її межами. У свою чергу, громадя­нин зобов'язаний додержуватися законів держави і виконувати обов'язки, встановлені державою.

§ 1. Способи набуття і втрати громадянства

Філіація (франц. filiation від лат. filios - син) - набуття грома­дянства у зв'язку з народженням. Закони різних держав базують­ся на принципах або «права крові», або «права ґрунту». Згідно з принципом «права крові» дитина набуває громадянства батьків незалежно від місця народження. Згідно з принципом «права ґрун­ту» дитині надається громадянство держави, на території якої вона народилася незалежно від громадянства батьків. Набуття грома­дянства за «правом крові» у правовій доктрині і законодавстві України та деяких інших держав називають набуттям громадян­ства «за походженням», а за «правом ґрунту» - «за народженням». Принцип «права крові», як правило, застосовується у поєднанні з принципом «права ґрунту»: діє змішана система. Наприклад, у Законі «Про громадянство України» послідовно провадиться принцип «права крові», але діти апатридів і діти, батьки яких не­відомі, набувають громадянства України з огляду на народження на її території, тобто за «правом ґрунту».

70

Розділ 7

Конституційно-правовий статус людини і громадянина

71

Натуралізація (укорінення) - індивідуальне надання до гро­мадянства на прохання заінтересованої особи. Згідно із законом прохання приймається до розгляду уповноваженим державним органом лише через певний строк проживання у країні (США, Австралія, Україна, Франція - 5, Великобританія - 7, Іспанія -10 років).

Вимога додержання строків натуралізації від 5 до 10 років закріп­лена 1961 р. у Конвенції ООН щодо скорочення безгромадянства.

Згідно із Законом «Про громадянство України» (ст. 9) визна­чаються такі умови прийняття іноземців або апатридів до грома­дянства України:

а) визнання та дотримання Конституції України та законів  
України;

б) зобов'язання прийняти іноземне громадянство або не мати  
іноземного громадянства;

в) безперервне проживання на законних підставах на території  
України протягом останніх п'яти років;

г) отримання дозволу на постійне проживання в Україні;

д) володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, дос­  
татньому для спілкування;

є) наявність законних джерел існування.

Не можуть набути громадянства України особи, які вчинили злочин проти людства або насильницькі дії проти національної державності України, були засуджені до позбавлення волі за тяжкі злочини.

Порядок натуралізації має дозвільний характер і встанов­люється нормами національного права.

Трансферт (франц. transfert, від лат. transfero - переношу, пе­реміщую) означає автоматичну зміну громадянства осіб у зв'язку з передачею території, де вони проживають, від однієї держави до іншої. Згідно з діючим у сучасному міжнародному праві принци­пом поваги прав людини процедура трансферту здійснюється після плебісциту про державну належність території, внаслідок якої населення дає свою згоду на перехід території до іншої дер­жави і тим самим - на зміну громадянства. Крім того, окремим категоріям населення, окремим особам надається право оптації -вибору громадянства, тобто право набути нового громадянства через трансферт або зберегти громадянство держави - колишнього суверена. Оптацією називають також право вибору одного з двох

громадянств, яке надається біпатриду з огляду на конвенції про скасування подвійного громадянства. У разі самовизначення нації і створення нової держави громадянство нової держави набуваєть-ся мешканцями цієї країни згідно із законом про громадянство, як правило, автоматично. Згідно зі ст. З Закону «Про громадян­ство України» громадянами України вважаються:

а) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголо­  
шення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно про­  
живали на території України;

б) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релі­  
гійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального по­  
ходження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших  
ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про  
громадянство України» (від 13 листопада 1991 року) проживали  
в Україні і не були громадянами інших держав;

в) особи, які прибули в Україну на постійне місце проживан­  
ня після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина  
колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх страв  
України внесено запис «громадянин України», а також діти та­  
ких осіб, які прибули разом з батьками в Україну, якщо на мо­  
мент прибуття в Україну вони не досягли повноліття;

г) особи, які набули громадянства України відповідно до за­  
конів України та міжнародних договорів України.

На відміну від натуралізації, дарування громадянства здій­снюється за особливі заслуги перед державою на основі постано­ви компетентних органів (президента, Сенату тощо), незалежно від терміну постійного проживання, знання мови і т. ін.

**Втрата громадянства (репудіація, або добровільна відмова).**

**За національним** правом більшості держав є кілька підстав втра­ти громадянства.

Експатріація - вихід із громадянства за власним бажанням. Згідно з законодавством Великобританії, США і ряду інших дер­жав для експатріації не потребується дозволу державних органів -**вона** здійснюється за односторонньою заявою про відмову від гро­мадянства. У Франції свобода експатріації існує лише для осіб, які набули громадянство Франції за «правом крові» за кордоном. У Німеччині свобода експатріації обмежена для державних служ­бовців, суддів, військовозобов'язаних, які не відбули строкової

72

Розділ 7

Конституційно-правовий статус людини і громадянина

73

служби. В Японії, Ірландії, Австрії, Україні існує дозвільна сис­тема експатріації; у виході з громадянства України може бути відмовлено, якщо особа, яка порушила клопотання про вихід, має невиконані зобов'язання перед державою, майнові зобов'язання, з якими пов'язані істотні інтереси громадян чи організацій.

Денатуралізація - примусове позбавлення громадянства, на­бутого в результаті натуралізації. Денатуралізація, базується на концепції недостатньої усталеності зв'язку натуралізованого гро­мадянина з його новою батьківщиною. Тому законодавство дея­ких держав встановлює умови, за яких акт натуралізації скасо­вується. Наприклад, натуралізований аргентинець за рішенням суду втрачає громадянство у разі «перебування за кордоном по­над два роки» або за «завдання шкоди уряду Аргентини». Грома­дянство України втрачається внаслідок виявлення факту подан­ня неправдивих відомостей або фальшивих документів під час на­туралізації,

Денаціоналізація - примусове позбавлення громадянства осіб, які набули його за правом народження. Так, громадянство Украї­ни втрачається внаслідок вступу особи на військову службу, служ­бу безпеки, поліції, юстиції або до інших органів державної влади в іноземній державі без згоди на те державних органів України.

§ 2. Проблема подвійного громадянства, апатриди, правовий статус іноземних громадян

**Подвійне громадянство (біпатритизм)** є таким правовим ста­тусом особи, за яким вона одночасно має громадянство двох або більше країн. Подвійне громадянство виникає, по-перше, за на­родження дитини у державі, де діє принцип «права грунту», від батьків, які мають громадянство держави, де діє принцип «права крові» (наприклад, Чилі - Україна, Аргентина - Росія, Бразилія -Великобританія); по-друге, за натуралізації, якщо законодавство країни, громадянства якої набуває індивід, не вимагає відмови від попереднього (Іспанія - Росія, Ізраїль -Україна); по-третє, внас­лідок шлюбу жінки з іноземцем, якщо законодавство країни дру­жини зберігає за нею громадянство, а законодавство країни чоло­віка надає їй свого громадянства.

Принцип невизнання подвійного громадянства записаний у ст. З багатосторонньої Гаазької конвенції 1930 р. «З деяких пи-

тань стосовно колізій законів про громадянство». Але цю конвен­цію ратифікували лише 13 держав, тому вона не набула значення загальновизнаної норми міжнародного права. Проте у національ­ному праві багатьох держав подвійне громадянство не визнаєть­ся. Так, ст. 2 Закону України «Про громадянство України» вста­новлює: «Якщо громадянин України набув громадянство (піддан­ство) іншої держави, або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України». Незва­жаючи на це, біпатриди фактично існують, через те перед судами й посадовими особами постійно постає проблема визнання кри­терію встановлення єдиного законного громадянства біпатридів з точки зору як національного, так і міжнародного права. Якщо перед національним або міжнародним судом постає проблема встановлення громадянства біпатридів, судді користуються пре­цедентом, створеним Міжнародним судом ООН у справі Нотте-**бома.** який був за документами одночасно громадянином Ліхтен­штейну і Гватемали. Згідно з вердиктом Міжнародного суду гро­мадянство біпатридів у спірних справах встановлюється за концепцією ефективної громадянської належності, тобто керують­ся такими критеріями, як місце постійного проживання (домі­цилій), місце роботи, місце реального користування громадянсь­кими й політичними правами, володіння нерухомою власністю.

Особи без громадянства (апатриди) - особи, які позбавлені громадянства за власним бажанням чи за рішенням компетент­них державних органів і не набули громадянства іншої країни.

**Правовий статус іноземних громадян.** Іноземцями визнають­ся особи, які не мають громадянства держави, на території якої вони перебувають, але мають докази громадянства іншої держа­ви. Статус - правове становище іноземних громадян - регу­люється національним законодавством країни, в якій вони пе­ребувають, і міжнародними угодами. Разом із тим, іноземці збері­гають правовий зв'язок з державою, громадянами якої вони є. Дипломатичний виступ такої держави на захист своїх громадян, якщо їх права порушені державою перебування, не вважається актом протиправного втручання у внутрішні справи іноземної держави.

Сукупність прав і обов'язків іноземців, встановлених націо­нальним і міжнародним правом, створює їхній статус - правовий режим іноземних громадян. Існує кілька його видів.

74

Розділ 7

Конституційно-правовий статус людини і громадянина

75

Національний режим означає надання іноземцям державою проживання прав, пільг і привілеїв, в основному рівних обсягу прав своїх власних громадян і юридичних осіб. Даний режим вста­новлюється національними законами майже всіх сучасних дер­жав. Ці самі закони окремо обмежують права іноземців, виходячи з міркувань безпеки, національної економіки та управління. Так, згідно із Законом України «Про правовий статус іноземців» іно­земці не можуть обирати й бути обраними до органів державної влади та самоврядування, а також брати участь у референдумах (ст. 23), не проходять військову службу у Збройних Силах Украї­ни (ст. 24). Крім того, іноземці не можуть посідати окремі посади або займатися певною трудовою діяльністю, якщо вона пов'язана з належністю до громадянства України, наприклад, призначати­ся нотаріусами, суддями, прокурорами.

Режим найбільшого сприяння означає надання громадянам держави, договір з якою передбачає цей режим, прав, не менших за ті, що мають громадяни будь-якої третьої держави. Режим най­більшого сприяння наближається до національного режиму. Вста­новивши національний режим для іноземців однієї країни, дер­жава, з огляду на принцип найбільшого сприяння, повинна нада­ти таких самих прав іноземцям інших держав, що мають режим найбільшого сприяння.

Спеціальний режим означає поширення на громадян певних держав особливих пільг чи обмежень. Даний режим встановлюєть­ся багатосторонніми регіональними і двосторонніми угодами, що передбачають спрощений порядок перетинання державного кор­дону, безвізовий в'їзд тощо.

Закон України «Про правовий статус іноземців» говорить: «Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалі­зації прав і свобод громадянами України, Кабінет Міністрів Ук­раїни може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на те­риторії України». Іноземці зобов'язані поважати та дотримува­тися Конституції і законів України, шанувати традиції та звичаї народу України. У галузі цивільних і сімейних прав іноземці при­рівнюються до громадян України, тобто діє національний режим.

Право притулку - надання державою можливості в'їзду на її територію і перебування там особам, які на батьківщині або в дер­жаві постійного місця проживання переслідуються за політичну,

наукову чи релігійну діяльність. Держава згідно зі своїми закона­ми визначає, чи існують підстави для надання права притулку тій чи іншій особі. Стаття 14 Загальної декларації прав людини так формулює право притулку: «Кожна людина має право шукати притулок від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком. Це право не може бути застосоване у разі пересліду­вання, яке насправді спричинене вчиненням неполітичного зло­чину або діянням, що суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй».

§ 3. Рівність і заборона дискримінації

Якщо уважно вивчати міжнародні акти захисту прав людини, конституції сучасних демократичних держав, то обов'язково мож­на помітити, що у багатьох цих документах прямо чи побічно ви­словлюється принцип рівності та заборони дискримінації.

Статті 1, 2 Загальної декларації прав людини; п. 2 ст. 2,3 Між­народного пакту про економічні, соціальні і культурні права; ст. 2, 3 Пакту про громадянські й політичні права проголошують рівність усіх людей незалежно від раси, статі, мови, релігії, полі­тичних або інших переконань, національного чи соціального по­ходження, майнового становища, місця народження чи інших об­ставин.

Не слід змішувати субстанції (іпостасі) рівності — з одного боку, принцип рівності прав, свобод і обов'язків усіх перед законом як основну ознаку правової держави і, з другого - ідею соціальної рівності, яка в деяких псевдонаукових ученнях доводилася до аб­сурду. Усі люди рівні за правовим статусом як особи й громадяни держави, але різні за расою, статтю, мовою, вірою, політичними переконаннями, соціальним походженням, майновим становищем, фізичними даними, за своїми здібностями і бажаннями тощо. Спро­би «стригти всіх під один гребінець», рівняти розумну людину з нерозумною, сильну зі слабкою, трудівника з ледарем, майстра своєї справи з недбайливим працівником - безглуздя. Поняття «нерів­ність» є лише близьким за сенсом щодо поняття «відмінність». Міжнародне й національне право визначає і закріплює такі права людини, відносно яких за законом не можуть братися до уваги фак­тичні відмінності між людьми.

Гасло рівності знайшло своє втілення у міжнародному й націо­нальному конституційному праві: що дається одній особі у сфері

76

Розділ 7

Консгитуційно-правовий статус людини і громадянина

77

прав - дається й іншій. Рівноправність - це рівність прав, свобод і обов'язків - рівність вихідних можливостей і не більше того. Кож­на особа зацікавлена в реалізації своїх прав відповідно до своїх ба­жань, розуму, інтересів. Одна людина віддає перевагу наукам, дру­га - домагається популярності, третя - прагне багатства, а четвер­та - передусім поставила за мету проблему дозвілля. Перша людина, якщо її прагнення відповідають здібностям, набуде кращої освіти, ніж інша, друга - стане славнозвісною, третя - розбагатіє, а чет­верта знайде спокій і здоров'я завдяки культурі дозвілля.

Принцип рівності у його правильному розумінні не допускає суперечності зі свободою і разом з нею дає кожній людині змогу реалізувати своє право на індивідуальність. Свобода дає рівність, яка дозволяє людям бути різними, не заперечуючи їх відміннос­тей. Рівність - це, насамперед, рівність можливостей, включаючи можливість нерівного вибору, можливість нерівних успіхів у га­лузі освіти, а тим самим і в діяльності за фахом, можливість до­тримуватися тих чи інших релігійних і політичних поглядів.

Міжнародні норми й національні конституції різних країн не­однаково формулюють принцип рівноправності: іноді — у формі заборони дискримінації, іноді — позитивно, іноді — поєднуючи позитивну та негативну форми. Так, ст. З Основного Закону Німеччини встановлює:

«1. Всі люди рівні перед законом.

1. Чоловіки і жінки рівноправні.
2. Нікому не може бути заподіяна шкода або віддано перевагу  
   за ознаками його статі, походження, раси, мови, вітчизни та місця  
   народження, віросповідання, релігійних чи політичних поглядів».

Німецький державознавець К. Хессе так пояснює цю статтю: «...будь-якій державній владі заборонено використовувати діюче пра­во в інтересах окремої особи або на її шкоду. Правову рівність, безпе­речно, можна визначити як радикальну вимогу правової держави».

Спроба колишніх соціалістичних держав запровадити замість формальної рівноправності буржуазного суспільства загальну фактичну соціальну рівність шляхом скасування приватної влас­ності виявилася неспроможною. Фактична соціальна рівність не притаманна людському суспільству.

Безкомпенсаційна загальна націоналізація приватної власності призвела суспільство не до соціальної рівності, а до зрівняльного убозтва і, як передбачив французький письменник Гюстав Фло-

бер, «... якщо звести рівність до ступеня зрівняльності, - це буде рівнозначно рабству».

Крім того, притаманний «країнам реального соціалізму» тота­літарний режим встановив таємну ієрархічну систему пільг і при­вілеїв для верхівки монопольно пануючої партії і певного кола осіб, які керували всіма сферами життя держави.

Хоча жодний закон такого не містить, керівники, які належа­ли до так званої номенклатури, були фактично звільнені від кри­мінальної і адміністративної юрисдикції, мали спеціальні крам­ниці, санаторії, буфети і т. ін.

§ 4. Конституційні права та свободи

**Природні права і свободи.** Громадянське суспільство фор­мується в процесі перетворення підданих на громадян, тобто на таких членів спільноти мешканців даної держави, які відчули по­чуття власної гідності та спромоглися робити політичний вибір, спираючись на чітке розуміння того, з чого складаються їхні при­родні права. Це формування розпочинається одночасно з пере­творенням етнічного союзу на суверенний народ, який усвідом­лює себе як націю. Народ - це той, чия правосвідомість піднялася до розуміння нагальної потреби визнання і здійснення природ­них і невід'ємних прав людини і громадянина, з одного боку, і підпорядкування собі державних владних органів - з другого, ос­кільки тільки суверенний народ є законним джерелом влади.

Свобода полягає в тому, щоб перетворити державу з організації, яка стоїть над суспільством, на організацію, яка суспільству підпо­рядкована. З цього приводу влучно висловився Г. Померанц: «Сло­во «нація» визначило перехід від вірності королю до суверенітету народу. Нація - це піддані короля, які усвідомили себе сувереном».

Епоха Відродження пробудила в людях громадянські почуття через усвідомлення своїх природних прав. Аналіз юридичних норм, заснованих на природній сутності людини, дозволяє виділити два види таких норм. Перший вид складають норми, зумовлені фізич­ними якостями і потребами людини, тобто норми, які регулюють відносини між людьми щодо продовження роду: шлюбні стосунки, батьківське піклування про дітей тощо. Другий вид об'єднує нор­ми та принципи, зумовлені інтелектуальними якостями людини, розумінням таких понять, як добро і зло, свобода і рабство, спра-

78

Розділ 7

Конституційно-правовий статус людини і громадянина

79

ведливість і несправедливість, правда й неправда. Велика Фран­цузька революція (XVIII ст.) назвала природним правом людини і громадянина право на «свободу робити все, що не завдає шкоди іншому». Свобода є передумовою гідного людського існування. Це, насамперед, свобода від безпідставного арешту, свобода від тортур, свобода вибору місця проживання, свобода слова.

Виняткове значення свободи слова влучно сформулював анг­лійський драматург Р. Шерідан у відомому афоризмі: «Свобода преси - єдина з громадянських свобод, яка здатна гарантувати всі останні». Свобода слова — досить небезпечне, але конче по­трібне демократичній державі право людини. «Держава може дійти сум'яття, — писав французький консервативний політик де Бональд, — внаслідок того, що пишуть часописи, але вона може загинути внаслідок того, про що вони мовчать».

Найважливішим з природних прав людини є право на життя. Це природне право людини передусім містить принципи, які за­безпечують фізичне існування людини і людства в цілому, тобто право на мир. Декларація про право народів на мир була схвалена Генеральною Асамблеєю ООН 12 листопада 1984 р. (Резолюція 39/11): «...Генасамблея... переконана у тому, що життя без війни слугуватиме основою... повного здійснення прав і свобод людини.., що в ядерну епоху встановлення міцного миру на Землі є щонай­першою умовою збереження цивілізації, людства і його існуван­ня...». Сучасні держави закріплюють право на мир у своїх консти­туціях - правових актах найвищої правової сили. Так, Основний Закон ФРН у преамбулі та в ч. 2 ст. 1 «...визнає непорушні і невід'ємні права людини як основу кожного людського співтова­риства, миру і справедливості в усьому світі»; в ч. 1 ст. 26 заборо­няє дії, «...здатні порушити мирне спільне життя народів». Підго­товку агресивної війни Основний Закон ФРН проголошує анти-конституційною дією. Згідно зі ст. 11 своєї Конституції «Італія відкидає війну як посягання на свободу інших народів і як засіб вирішення міжнародних конфліктів...». Стаття 9 чинної Консти­туції Японії проголошує: «Щиро прагнучи міжнародного миру, зас­нованого на справедливості й порядку, японський народ на вічні часи відмовляється від війни як суверенного права нації, а також від загрози або застосування сили як заходу вирішення міжнарод­них спорів». У ст. 18 Конституції України висловлюється прагнен­ня нашого народу до миру в такій формі: «Зовнішньополітична

діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідно­го співробітництва з членами міжнародного співтовариства...».

Сучасне розуміння права на життя передбачає скасування смерт­ної кари. Від смертної кари відмовились або не застосовують її фак­тично понад 80 держав світу. До них належать 13 штатів США, деякі країни Латинської Америки (Венесуела, Коста-Ріка, Бразилія, Мексика, Колумбія), 40 держав-членів Ради Європи. Згідно зі ст. 1 шостого протоколу Європейської конвенції з прав людини: «Смертна кара скасовується. Жодна людина не може бути засуд­жена до такого покарання або страчена». «Держава може передба­чити у своєму законодавстві смертну кару за діяння, вчинені під час війни або у період неминучої загрози війни...» (ст. 2). У той же час ст. 2 згаданої конвенції передбачає, що позбавлення життя не розглядається як порушення цієї статті, коли воно є наслідком не­минучості застосування сили: а) для захисту будь-якої людини від незаконного насильства; б) для здійснення законного арешту або запобігання втечі людини, що законно перебуває під вартою; в) у діях, законно вчинених з метою придушення бунту або заколоту.

Загальна декларація прав людини 1948 р. серед невід'ємних природних прав людини називає також право приватної власності: «Кожна людина має право володіти майном як одноособово, так і спільно з іншими. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна» (п. 1 ст. 1.7). Право приватної власності визнається у конституціях майже всіх сучасних держав. Так, ст. 42 Консти­туції Італійської Республіки проголошує: «Приватна власність визнається і гарантується законом, який визначає засоби її на­дбання і використання, а також її межі з метою забезпечення її соціальної функції і доступності для всіх». Дійсно, хіба не є при­родним право тих, хто чесно працює, володіти як своєю власні­стю засобалін праці, включаючи землю, так само, як і плодами своєї праці. Без такого права, закріпленого і гарантованого конститу­цією, людина не може почувати себе господарем і, насамперед, гос­подарем самого себе, тобто бути дійсно вільною людиною.

Приватна власність бере свій початок ще за античності. Це не конкретно-класове, а позачасове юридичне поняття, про що свідчить висловлювання Ж.-Ж. Руссо: «Той, хто перший вбив кіл у землю і сказав: «Це моє» - був справжнім засновником грома­дянського суспільства». Експлуатація починається не з приватної

80

Розділ 7

Конституційно-праеозий статус людини і громадянина

81

власності, а з часу, коли вона поєднується з рабською, кріпацькою чи найманою працею, яка дозволяє привласнення додаткового про­дукту. Якщо цього немає, приватна власність стає найважливішим параметром економічної свободи людини і громадянина, отже, й політичної свободи, без якої сучасне громадянське суспільство не­можливе. Зрозуміло, що для реалізації такої економічної свободи потрібна нормально функціонуюча економіка, тобто така, де всі учасники виробничих відносин рівноправні і мають змогу реалізо­вувати свої здібності у конкурентній боротьбі.

Право приватної власності довгий час було основним об'єктом нападок радянських науковців, а її скасування провадилося влад­ними структурами під знаменитим гаслом: «Експропріюй екс­пропріаторів!» або більш відвертим - «Грабуй награбоване!». На­ціоналізація землі, промисловості, включаючи не тільки підприє­мства важкої промисловості, а й малі та середні підприємства, сприяла зосередженню в руках держави знарядь і засобів вироб­ництва. Всеосяжна державна власність - економічна основа то­талітарної держави, скасування приватної власності позбавило працівників і підприємців найбільш ефективного стимулу до сум­лінної праці, до виявлення особистої ініціативи.

Більшість постсоціалістичних держав включила до своїх кон­ституцій статті, що захищають свободу підприємництва і право при­ватної власності. Так, ст. 41 Конституції України проголошує: «Ко­жен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право приватної власності набувається в порядку, визначено­му законом... Право приватної власності є непорушним.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної не­обхідності... та за умови попереднього й повного відшкодування їх вартості».

Володіння, користування і розпорядження приватною власні­стю можуть бути ефективно реалізовані лише за умов свободи підприємницької діяльності й ринку. Тому деякі конституції за­кріплюють і ці свободи у додаток до права приватної власності (див.: ст. 49 Конституції Хорватії; ст. 42 Конституції України).

Права, які держава надає громадянам шляхом видання кон­ституцій та інших нормативних і законодавчих актів, можуть бути скасовані державною владою. Але щодо природних прав людини,

демократичні держави визнають їх невід'ємність. Так, ст. 22 Кон­ституції України закріпила принцип: конституційні права і сво­боди ... не можуть бути скасовані.

Таким чином, стосовно природних прав доходимо висновку, що природа наділяє людину певними невід'ємними фундаментальни­ми правами, які можуть бути протиставлені уряду, але мають ним же охоронятися; права людини - основоположні умови гідного людського існування. Термін «невід'ємні фундаментальні права» засновує підвалини національних конституцій. Це означає, що в ієрархії правових норм дані норми мають вищу юридичну силу, а інші, - що мають той самий предмет регулювання, повинні відпо­відати положенням Концептуальних конституційних норм. Проте як міжнародні документи з питань прав людини, так і національні конституції не встановлюють ані повного переліку невід'ємних прав людини, ані ієрархії норм із точки зору їхньої юридичної сили. «Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Консти­туцією, не є вичерпними», - говорить ст. 22 Конституції України 1996 р. Декларація незалежності США стверджує, що права на життя, свободу і прагнення щастя належать до категорії невід'ємних прав людини. Водночас Декларація визнає, що крім згаданих трьох прав існують інші - природні невід'ємні права людини.

З еволюцією історичних перетворень у розвитку суспільства каталог прав людини поступово ширився і згодом виникла по­треба включення поширеного переліку прав до міжнародних актів й національних конституцій.

**Економічні, соціальні та культурні права.** З достовірних дже­рел відомо, що конституційні документи XVIII- XIX ст. прого­лошували, насамперед, так звані класичні, тобто громадянські й політичні права. Але навіть за цих часів деякі видатні економісти і філософи вважали, що громадяни мають право сподіватися зу­силь з боку державних органів, спрямованих на покращення їх життєвих умов. Так, філософи-просвітники згаданого періоду наводили аргументи на користь того, що набуло пізніше назви «соціально-економічних прав»: Жак Тюрго писав про право на працю, Джон Адаме і Гракх Бабеф - про право на освіту, а Томас Пейн - про право на пенсію за віком.

Заснована у 1919 р. Міжнародна організація праці з допомогою конвенцій і рекомендацій визначає міжнародні стандарти щодо праці й захисту працівників. Деякі соціальні та економічні права

6 — 6-565

82

Розділ 7

Конституційно-правовий статус людини і громадянина

83

містилися у Конституції Мексики 1917 p., Конституції УРСР 1919 р. (ст. 27 «...повна, всебічна і безплатна освіта», ст. 28 «Хто не працює -той не їсть»), Конституції Німеччини 1919 р. З огляду на наведені факти не можна погодитися з твердженням, що каталог прав лю­дини доповнився економічними, соціальними та культурними пра­вами лише з середини XX ст. Це сталося значно раніше, і каталог прав людини доповнювався соціально-економічними правами по­вільно, крок за кроком, з початку XX ст.

Загальна декларація прав людини (10.12.1948 р.) містила гро­мадянські, політичні, економічні та соціальні права. У ході опра­цювання обов'язкової до виконання Хартії з прав людини більшість держав погодилася з тим, що для трансформації міжна­родно визнаних норм у національне право, достатнім є прийнят­тя відповідного законодавчого акту; для реалізації соціальних і економічних прав потрібно дійти відповідного рівня економічно­го розвитку. Саме тому Міжнародний пакт про громадянські й політичні права однозначно встановлює як повинність кожної держави виконувати взяті на себе обов'язки: «Кожна держава-сторона цього пакту зобов'язується поважати і забезпечувати всім особам, які перебувають у межах її території та під її юрисдик­цією, права, що визнаються в цьому пакті...»(ст. 2).

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні пра­ва формулюється як побажання, як завдання на майбутнє: «Кожна держава, що бере участь у цьому Пакті, зобов'язується в індивіду­альному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробіт­ництва, зокрема в економічній і технічній галузях, вжити у макси­мальних межах заходів щодо забезпечення поступового повного здійснення прав, що визнаються в цьому Пакті, усіма належними способами, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів» (ст. 2). І все ж таки органічний зв'язок між класичними політични­ми та економічними, соціальними та культурними правами оче­видний. Особа, яка, наприклад, не має відповідних елементарних знань, не може скористатися своїми політичними правами згідно зі своїми інтересами. У той самий час відсутність свободи і рівності перед законом не може дати гарантії життя, гідного людини. Саме тому Віденська декларація, прийнята на Всесвітній конференції з прав людини у 1993 р. встановила: «Усі права людини універсальні, неподільні, взаємозалежні та взаємозв'язані. Міжнародне співто­вариство повинно ставитися до прав людини глобально на спра-

ведливій і рівній основі... держави, незалежно від їхніх політичних, економічних і культурних систем, зобов'язані заохочувати і захи­щати права людини і основні свободи».

§ 5. Судовий то інший юридичний захист прав і свобод

«Сутність права, - писав відомий російський філософ В. С. Со-ловйов, - полягає у рівновазі двох моральних інтересів - особис­тої свободи і спільного блага». У разі конфлікту цих інтересів їх гармонію, рівновагу може відновити спеціально заснований дер­жавний орган - суд. Фундаментальні права людини мають переду­мовою свого існування, з одного боку, державу, яка їх гарантує і захищає, з іншого - протистояння саме цієї держави основним пра­вам. Суспільство втілюється у державі. Тому додержання інтересів суспільного блага потрібно враховувати у процесі виправдовуван­ня основних прав. Держава має захищати свободу індивіда за умов **гарантування** достатнього захисту суспільних інтересів. Для реал­ізації прав людини потрібні не тільки міжнародно визнані й закрі­плені конституцією правові норми, а й відповідні державні та міжна­родні механізми і процедури захисту прав людини і громадянина, а також можливість захисту прав від свого імені в дійсно незалежно­му суді або в іншій державній чи міжнародній інстанції. До таких механізмів належить, насамперед, суд. «Кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національни­ми судами у разі порушення її основних прав, наданих їй консти­туцією і законом», - проголошує ст. 8 Загальної декларації прав людини. Система судових органів і порядок їх функціонування визначаються національним правом кожної держави. Національні **системи** судових органів об'єднуються у дві основні групи.

1. Континентально-європейська система (Австрія, Італія, Німеччина. Франція та ін.). У країнах цієї групи діють загально­громадянські суди, що розглядають позови про порушення прав громадян іншими громадянами, а також адміністративні суди, що розглядають позови про порушення прав людини державою, її органами чи посадовими особами.

Судова влада, з огляду на ст. 66 Конституції Франції, стоїть на сторожі особистої свободи громадянина. Стаття 66 означає, що судова влада не тільки правочинна припиняти посягання на осо­бисту свободу, а й вказує на те, що будь-який захід державних

84

Розділ 7

на онститу ці йно-правовий статус людини і громадянина

85

органів, які обмежують свободу, підконтрольні суду. Це положен­ня Конституції підтверджує ст. 136 КПК Франції, абзац 3 якої встановлює: «У всіх випадках посягання на свободу особи справа ніколи не може бути порушена адміністративними органами - це виключна компетенція судів загальногромадянських».

Адміністративна юстиція - окрема гілка судової влади, завдан­ням якої є вирішення адміністративних спорів, тобто конфліктів між фізичними й юридичними особами, з одного боку, та органами й посадовими особами публічної адміністрації - з іншого. У разі порушення такими актами закону їх або скасовують, або зобов'я­зують ці чи вищі органи внести необхідні поправки або зміни.

У Франції та Італії суд, який очолює систему адміністративної юстиції, називається Державною радою. Система адміністративних судів Німеччини включає три інстанції: адміністративний суд - пер­ша інстанція; Земельний вищий адміністративний суд - апеляційна інстанція; Федеральний адміністративний суд - касаційна інстанція.

2. Англосаксонська система (Великобританія, Австралія, США, Індія та ін.) не передбачає виділення окремої адміністративної юстиції. Усі позови розглядають суди загальної компетенції. Ство­рені нещодавно Претензійний і Податковий спеціалізовані суди підконтрольні судам загальної юрисдикції, які здійснюють без­посередній контроль за законністю адміністративних актів із до­помогою судових наказів. Судовий наказ, що зобов'язує посадо­ву особу виконати дію чи видати акт, укладення якого входить до її компетенції, називають мандамус; судовий наказ, який заборо­няє певні дії посадовій особі, називають інджанкш.

Суд - остання «фортеця» громадянина, який обстоює свої пра­ва і свободи. На жаль, за сучасних часів у судовій практиці Украї­ни трапляються досить часті випадки відмови посадових осіб (і республіканського, і місцевого рівня) від виконання судових рішень, що набули чинності. Це свідчить про те, що судова влада держави ще не набула належної сили й авторитету. Позбавити країну від самодурів-можновладців міг би закон, який встановив би кримінальну відповідальність за невиконання судових рішень. Якщо не домогтися безумовного, чіткого виконання судових рішень, не будуть виконані обов'язки, які взяла на себе Україна, що ратифікувала Пакти з прав людини 1966 р. і стала повноправ­ним членом Ради Європи.

**Уповноважений з прав людини (омбудсмен).** Інститут упов­новажених з прав людини сформувався у Скандинавських краї-

нах наприкінці XIX ст. Практика підтвердила ефективність цьо­го інституту. Більшість демократичних держав доповнила цим інститутом існуючі механізми захисту прав людини. У Швеції, Норвегії, Фінляндії, де він був заснований, уповноважений з прав людини називається омбудсмен, в Іспанії - народний захисник, у Португалії - гарант справедливості, у Великобританії - парла­ментський комісар з прав людини, в Україні - уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Призначений на посаду рішенням парламенту, уповноважений з прав людини є незалеж­ним від уряду, виконавчої і судової влади. Звичайно, до його по­вноважень входить розслідування будь-яких протизаконних дій і зловживань виконавчою владою та її посадовими особами. Роз­слідування провадяться як з власної ініціативи уповноваженого, так і на підставі скарг громадян. Він не має повноважень прийма­ти обов'язкові для виконавчої влади рішення стосовно поновлен­ня порушених прав і відшкодування збитків. Але його рекомен­дації щодо вжиття заходів з Метою захисту прав і свобод людини, як правило, враховуються виконавчою владою.

§ 6. Міжнародно-правовий захист прав людини

Сучасне міжнародне право розглядає права людини як при­родні і невід'ємні. Тобто права людини не є дарунком держави. Визнається, що сфера захисту прав людини не є виключною ком­петенцією держави. Міжнародне співтовариство вживає усіх за­ходів для запобігання і ліквідації порушень прав людини в тій чи іншій державі. Склалися й існують міжнародно-правові засоби і способи контролю за дотриманням прав людини. Створений спеці­альний міжнародний механізм захисту прав людини - спеціальні міжнародні органи, які мають компетенцію розглядати випадки **порушення** прав людини у державах. Серед них можна назвати кілька найавторитетніших:

Комісія ООН з прав людини - функціональна комісія Еконо­мічної і соціальної ради (ЕКОСОР) ООН, складається з 53 пред­ставників держав—членів ООН. В її рамках діють різні робочі гру­пи, спеціальні доповідачі з питань прав людини. Серед функцій її треба зазначити проведення досліджень, подання рекомен­дацій ЕКОСОР. Комісія сприяє кодифікації і прогресивному роз­витку міжнародного права в галузі прав людини, готуючи проек­ти міжнародних декларацій, угод та інших документів. Під егі-

86

Розділ 7

дою Комісії діє процедура розгляду приватних скарг на підставі резолюції ЕКОСОР 1503 від 27 травня 1970 p., яка є універсаль­ною і не залежить від згоди держави, до неї може звернутися гро­мадянин з будь-якої держави.

На підставі Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. і Факультативного протоколу до нього працює Комі­тет з прав людини, який складається з 18 експертів. У Комітеті роз­глядаються індивідуальні скарги на порушення передбачених у пакті прав з держав, що ратифікували Факультативний протокол. Отри­мавши скаргу, Комітет доводить цей факт до відома держави-поруш-ника, яка має протягом 6 місяців надати письмові пояснення щодо порушення і заходів, що будуть вжиті для відновлення прав.

Європейський суд з прав людини був створений відповідно до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод 1950 p., укладеної в рамках Ради Європи. З набранням чинності у 1998 р. Протоколу № 11 до Конвенції відбулося реформування первісно створеного механізму розгляду індивідуальних скарг з метою спрощення і підвищення ефективності. Конвенція передбачає процедуру подання скарги і умови неприйнятності скарг: ано­німність; оскарження порушень прав, не зазначених у Конвенції; розглядання цієї ж скарги в іншій процедурі міжнародного роз­гляду; не використані усі внутрішньодержавні засоби правового захисту; пропуск 6-тимісячного терміну після дати прийняття остаточного внутрішньодержавного рішення по справі. Рішення Суду є обов'язковими для держави. За виконанням рішень слідкує Комітет міністрів Ради Європи.

Відповідно до Міжнародної конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації діє Комітет з ліквідації расової дискримі­нації (18 експертів), Конвенції про права дитини - Комітет з прав дитини (10 експертів), Конвенції проти тортур й інших жорсто­ких, нелюдських і таких, що принижують гідність, видів повод­ження - Комітет проти тортур (10 експертів) тощо. Усі ці коміте­ти створені для аналізу здійснення відповідних конвенцій. Вони отримують і розглядають доповіді про законодавчі, судові та інші заходи, що вживаються державами-учасниками з метою виконан­ня їх зобов'язань за конвенціями.

**Розділ 8**

Політико-територіольний устрій держави

§ 1. Поняття політико-територіального устрою

Під політико-територіальним устроєм слід розуміти національ­но-територіальну організацію держави, що охоплює правове ста­новище складових частин держави (республік, штатів, провінцій, земель, кантонів тощо) і порядок взаємовідносин між централь­ними та місцевими органами влади.

Політико-територіальний устрій вивчає проблеми з питань організації території держави, її складових частин, їх правове ста­новище, взаємовідносини між центральними й місцевими держав­ними органами влади.

Розрізняють дві основні форми політико-територіального ус­трою: унітарну та федеративну. Вибір конкретної форми політи­ко-територіального устрою залежить від багатьох чинників: соці­ально-економічних, географічних, історичних, національних, площі території тощо.

§ 2. Унітарна форма політико-територіального устрою

Унітарною називається єдина централізована держава, з тери­торією, що розподілена на звичайні адміністративно-територіальні або національно-територіальні одиниці, до складу яких не нале­жать державні утворення. У сучасному світі більша частина дер­жав - і однонаціональних, і багатонаціональних як республікансь­ких, так і монархічних - є унітарними.

Унітарна форма закріплена деякими конституціями. Так, у Конституції Іспанії зафіксовано, що вона грунтується на непо­рушній єдності іспанської нації, яка є єдиною і неподільною для всіх іспанців. Вона визнає і гарантує право на автономію націо­нальностей і регіонів, де вони проживають, а також відносини со­лідарності між ними. Конституція Італійської Республіки прого­лошує: •«Республіка єдина і неподільна, визнає та заохочує місцеві автономії; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію у тих сферах діяльності, які входять до компетенції держави; ко-

88

Розділ 8

Політико-територісільний устрій держави

89

ординує принципи й методи законодавства стосовно вимог авто­номії та децентралізації». Китайська Народна Республіка є, як відомо, багатонаціональною державою. Проте за формою політи-ко-територіального устрою КНР це - унітарна держава. Консти­туція КНР 1982 p. проголошує її єдиною багатонаціональною дер­жавою, яка була утворена загальними зусиллями народів різних національностей усієї країни, а автономія надається національ­ним меншостям, що компактно мешкають на її території. А ось Конституція Республіки Болгарія 1991 р., на території якої про­живає національна меншість (турки), проголошуючи Болгарію єдиною з місцевим самоврядуванням, додає, що у державі утво­рення територіальної автономії вважається неприпустимим.

Більшість конституцій зарубіжних держав безпосередньо не закріплює унітарної форми державного устрою.

Унітаризм прийшов на зміну феодальній роздрібненості й тому в історичному сенсі зіграв прогресивну роль. На сучасному істо­ричному етапі є змога простежити тенденцію щодо зміцнення центральної влади у державах, посилення контролю центральних органів влади за місцевими органами та органами самоврядуван­ня. З погляду на управління державою унітарній формі віддаєть­ся перевага перед федерацією.

Як політико-територіальна форма устрою унітаризм має такі головні ознаки: на території всієї країни діє єдина конституція; функціонує єдина система вищих органів державної влади й уп­равління, а її юрисдикція поширюється на всю територію країни; правосуддя здійснюється у межах централізованої системи на підставі єдиних норм матеріального та процесуального права; діє єдина структура органів конституційного контролю (нагляду); те­риторія розподіляється, як правило, на прості адміністративно-територіальні одиниці (області, провінції, округи, воєводства тощо), а іноді й на автономні адміністративно-територіальні чи національно-територіальні одиниці, правове становище яких ре­гулюється конституцією й нормативними актами (КНР, Італія, Іспанія); права органів влади і самоврядування встановлюються в однобічному порядку центральною владою; встановлене єдине громадянство.

Унітаризм певною мірою зумовлюється також потребами рин­кової економіки.

§ 3. Федеративна форма політико-територіального устрою

Федеративна форма політико-територіального устрою менш поширена порівняно з унітарною формою.

Сьогодні у світі існують такі федеративні держави, як Росія, США, Канада, Австралія, Німеччина, Австрія, Бельгія, Союзна Республіка Югославія, Аргентина, Бразилія, Мексика, Індія та ін., тобто країни, які відіграють провідну роль в економіці світу. Вони розташовані на різних континентах, вирізняються площами своїх територій (від Австралії, яка займає весь континент, до невели­ких - Австрії та Бельгії) та є унікальними за ступенем свого пол­ітичного й культурного розвитку, а також за національним скла­дом населення. Загальна кількість їх населення наближається до півтора мільярди громадян.

Спочатку федерація виникла у США (1787 p.). Політико-те-риторіальний устрій окремих країн не є сталим. Про це свідчить досвід деяких європейських держав. Так, протягом XX ст. Чехо-словаччина була унітарною державою (1918 - 1968 pp.), федера­тивною державою (1969 - 1992 pp.), а з січня 1993 р. Чехосло­вацька Федерація взагалі припинила своє існування. На її тери­торії утворилися дві унітарні держави - Чеська Республіка і Словацька Республіка (Словаччина).

У 1946 р. була утворена Югославська Федерація, до складу якої входили шість республік і два автономних краї. Події кінця 80-х -початку 90-х років XX ст. призвели до розпаду федерації у тому вигляді, який був передбачений Конституцією 1974 p., і утворена нова Югославська Федерація - Союзна Республіка Югославія, суб'єктами якої стали лише дві республіки - Сербія та Чорного­рія. Решта колишніх суб'єктів Югославської Федерації тепер існує як самостійні національні держави.

У 1993 р. завершився довгий процес перетворення Бельгії з унітарної держави на федеративну.

Федерація - це союзна держава, що складається з окремих дер­жавних утворень (республік, штатів, земель, провінцій). До скла­ду Російської Федерації входять різноманітні суб'єкти федерації: республіки; краї; області; автономна область; Москва, Санкт-Пе­тербург - міста федерального підпорядкування - та автономні округи. Ці державні утворення мають назву «суб'єкти федерації».

90

Розділ 8

Політико-територіальний устрій держави

Правове становище республік, штатів, земель, провінцій регу­люється конституцією федерації та власними конституціями суб'єктів федерації, що мають відповідати конституціям спілки (союзу). В Індії, наприклад, тільки один штат з 25 (Джамму й Кашмір) має власну конституцію.

Обов'язковість відповідності конституцій суб'єктів федерації конституції союзу передбачена у законах Німеччини, Австрії та інших федеративних держав. Так, ст. 28 Основного Закону ФРН проголошує, що конституційний устрій земель має відповідати основним завданням республіканської, демократичної та соціаль­ної правової держави згідно з вимогами сучасного Основного За­кону. Суб'єктам федерації надається право в межах їх компетенції приймати закони, що не суперечать загальнофедеративному за­конодавству.

В окремих федераціях (США, Бразилія, Мексика, Австралія та ін.) утворені своєрідні територіальні одиниці. Так, у США, Мексиці та інших федеративних державах існують федеральні округи, є острівки, рифи, континентальний шельф, внутрішні мор­ські води, які не є суб'єктами федерації.

Конституції федеративних держав не надають суб'єктам фе­дерації права виходу з федерації, тобто права сецесії.

Проте, як свідчить історія федералізму, інколи цього не досить, щоб стати перешкодою для виходу з федерації окремих суб'єктів за їх бажанням.

Так, Конституція Югославії 1974 р. і Конституційний закон про Чехословацьку Федерацію 1968 р. не надавали суб'єктам фе­дерації права на вихід з неї. Проте колишні суб'єкти федерації, зокрема Хорватія, Словенія та інші суб'єкти, розірвали федера­тивну спілку, провівши референдум.

Чехословацька Федерація припинила своє існування на під­ставі прийнятих Федеральними зборами Чехословаччини низки конституційних законів.

Політичній історії відомі інші випадки виходу з федерації та створення незалежних держав. Це розпад СРСР та утворення су­веренних незалежних держав, вихід Бангладеш із Пакистанської Федерації, а Сінгапуру - з Федерації Малайзії. Однак у деяких випадках спроба вийти зі складу федерації придушувалася зброй­ними федеральними силами. Закінчилася поразкою у жовтні 1995 р. спроба з допомогою референдуму вийти зі складу пере-

важно англомовної Канадської Федерації франкомовної провінції Квебек.

**Принципи устрою федерації.** 1. Федерація побудована за те­риторіальним принципом. Це США, Бразилія, Мексика, Авст­рія, Німеччина, Австралія та ін. Так, жоден із 50 штатів США не був утворений за національною ознакою, однак на півдні країни темношкіре населення складає більшість; у Мексиканських Сполу­чених Штатах існують три національні групи і 31 штат; в Арген­тині утворено 22 штати, де є дві національні групи; у Німеччині є одна нація, а суб'єктів федерації після об'єднання з НДР - 16; в Австрії проживає одна нація, проте земель, які є суб'єктами фе­дерації, - 9.

2. Федерація, побудована за національним принципом. Суб'єк­  
тами федерації Союзної Республіки Югославія за Конституцією  
1992 р. є дві республіки - Сербська Республіка та Республіка  
Чорногорія. Незважаючи на дуже велику відмінність у кількості  
населення, суб'єкти федерації мають рівні права. Досить сказати,  
що коли президентом СРЮ буде обраний серб, то прем'єр-  
міністром буде чорногорець, і навпаки; республіки мають свої  
конституції і громадянство.

Рівноправними суб'єктами бельгійської федерації, починаю­чи з 1993 p., коли завершилася трансформація Бельгії від унітар­ної до федеративної держави, є община Фландрія, населення якої розмовляє нідерландською мовою, община Валонія, що застосо­вує французьку мову, та Брюсельський регіон, де вживають обидві мови. Суб'єкти цієї федерації рівноправні. Утворенням федерації були припинені сепаратистські тенденції серед фламандців, які складають близько 60% десятимільйонного населення Бельгії.

Індія - багатонаціональна держава, що об'єднує понад десять націй, велику кількість народностей та етнічних груп. Період з 1956 по 1960 pp. відзначено як добу реорганізації індійської фе­дерації за національною основою. Значну частину багатонаціо­нальних штатів було реорганізовано в однонаціональні. У 1989 р. функціонувало 25 штатів і кілька союзних територій. У цілому національний принцип побудови федерації в Індії виправдав себе.

3. Федерація, побудована за змішаним принципом: національ­  
ним і територіальним. Згідно з Конституцією Російської Феде­  
рації до складу держави входять утворені за національним прин­  
ципом - 21 республіка, одна автономна область і 10 автономних

92

Розділ 8

Політико-територіальний устрій держави

93

округів, за територіальним принципом - 49 областей і два міста федерального значення.

Суб'єкти федерації мають свої законодавчі, виконавчі та су­дові органи. Називаються вони по-різному. Так, законодавчий орган штатів в Індії є легіслатурою, у США - законодавчою чи генеральною асамблеєю, у Мексиці - законодавчим органом, у Німеччині та в Австрії - ландтагом землі тощо.

Законодавчі органи суб'єктів федерації обираються виборчим корпусом штату (землі). За своєю структурою вони або однопа­латні (Німеччина, Австрія, більшість штатів Індії та один штат-Небраска - у США), або двопалатні.

Виконавчу владу уособлює губернатор, який обирається пов­нолітніми громадянами (США, Мексика та ін.) або призначаєть­ся президентом (Індія). Іноді це робить уряд землі, який обираєть­ся ландтагом землі (Німеччина, Австрія).

Суб'єкти федерації мають, як правило, особисте громадянство. Характерною формальною ознакою федеративної держави є по­двійне громадянство. Подвійне громадянство зафіксовано у кон­ституціях США, Німеччини, Австрії.

Так, розділ І і поправка XIV до Конституції США передбача­ють, що особи, народжені або натуралізовані у США та підлеглі їх владі, є громадянами США і штатів, де вони проживають.

У конституціях латиноамериканських федерацій (Мексика, Бразилія, Аргентина, Венесуела) закріплюється союзне громадян­ство та громадянство суб'єктів. Але відносини у галузі громадян­ства регулюються переважно законами федерації.

У Конституції Австрії (п. 1 ст. 6) записано, що для кожної землі існує своє громадянство. Головною передумовою громадянства землі є належність до однієї з ії общин. З набуттям громадянства землі набувається й громадянство федерації. Кожен громадянин федерації має у будь-якій із земель такі самі права й обов'язки, що й громадяни цієї землі.

Конституція ФРН відносить до компетенції федеральних органів встановлення громадянства федерації (п. 2 ст. 73), а ст. 74 п. 8 встановлення громадянства земель відносить до конкурую­чого законодавства. Кожен німець має у кожній землі однакові громадянські права та обов'язки (п. 1 ст. 33). З набуттям феде­рального громадянства автоматично надається громадянство ок-

ремої землі. Конституція Індії встановлює тільки союзне грома­дянство.

Федеральний парламент, як правило, будується за двопалат­ною схемою. Верхні палати відбивають інтереси суб'єктів феде­рації. Вони мають різні назви: Сенат (США, Мексика, Бразилія, Канада); Рада штатів (Індія), Федеральна Рада (Австрія), Рада федерації (Росія).

Нижні палати є органами загальносоюзного представництва, вони обираються за територіальними виборчими округами на менш тривалий строк повноважень, ніж верхні палати.

Верхні палати є представниками інтересів суб'єктів федерацій, вони обираються на довший термін, ніж нижні палати. Існують різні способи утворення верхніх палат. Перший спосіб полягає у тому, що вони обираються у фіксованому складі, незалежно від кількості населення суб'єктів федерації, площі їхніх територій та інших критеріїв. Так, усі 50 штатів США обирають до Сенату по два сенатори; кожен штат і федеральний округ Мексиканських Сполучених Штатів також обирає по два члени палати сенаторів, а кожен штат Бразилії - по три сенатори. Другий спосіб утворен­ня верхніх палат передбачений, наприклад, конституціями Австрії та Індії. Кількість членів Федеральної ради Австрії та Ради штатів в Індії, які обираються відповідно землями та штатами, залежить від кількості населення суб'єктів федерації. Так, найчисленніша земля Австрії обирає до Федеральної ради 12 представників, а значно більший за кількістю населення Індійський штат - 34 чле­ни до Ради штатів. Менш населені суб'єкти цих федерацій, відпо­відно, - 3 і 4 представники. Характерну рису утворення Ради штатів в Індії становить призначення 12 її членів президентом республіки. Третій спосіб притаманний Сенату Канади та Бун­десрату Німеччини. Конституції цих держав установили різні норми представництва, які залежать від кількості населення провінцій у Канаді (4-24) та земель у Німеччині (3-6).

Сенатори у Канаді призначаються генерал-губернатором, а члени бундесрату призначаються та відкликаються урядами зе­мель; нарешті, останній спосіб - розмежування компетенції між союзом і суб'єктами федерації - має велике значення, оскільки від принципів розподілу такої компетенції залежать правове ста­новище суб'єктів федерації, їхні відносини поміж собою та з цен­тром. Ці питання вирішуються неоднаково в різних федераціях і

94

Розділ 8

Політико-територісшьний устрій держави

95

на різних ступенях їх розвитку. Усе залежить не тільки від відно­син поміж класами й націями всередині країни, а й від причин, що диктуються міжнародним становищем.

Федерації розрізняються за ступенем централізації або децен­тралізації влади.

Конституції передбачають розмежування компетенції між цен­тром і державними утвореннями. Компетенція - це сукупність закріплених у правових нормах повноважень у різних сферах діяльності, розподіл прав між федерацією в цілому та її суб'єкта­ми. Такий розподіл забезпечується нормативними актами в різний спосіб. Часто компетенція має кілька видів: виключну компетен­цію федерації (тобто таку, яка виконується тільки союзними орга­нами); виключну компетенцію суб'єктів федерації; сумісну, або збіжну, компетенцію федерації та її членів; залишкову компетен­цію (в Австрії та у Німеччині існує поняття «конкуруючої компе­тенції», остання являє собою різновид збіжної, або сумісної, ком­петенції).

У деяких країнах (США, Канаді, Латиноамериканській Феде­рації) існують два види компетенції: виключна компетенція со­юзу та залишкова компетенція суб'єктів федерації. До виключної компетенції США належить регулювання поміжштатної та зов­нішньої торгівлі; карбування монет, встановлення стандарту міри та ваги; оголошення війни; призов до військової служби та утри­мання армії; створення та утримання Військово-Морського Фло­ту; здійснення зовнішніх відносин; укладення позик від імені США; видання законів для забезпечення цих повноважень (ст. 1 розд. 8 тощо). Решта питань, не згаданих у цьому переліку, згідно з поправкою X, стосуються виключної компетенції штатів (про­ведення виборів, встановлення органів місцевого самоврядуван­ня, охорона здоров'я і громадського порядку, прийняття та вне­сення змін до Конституції штату та його органів влади й управ­ління, ратифікація поправок до Конституції США).

Конституція Індії закріплює такі види компетенції: виключну компетенцію союзу, виключну компетенцію штатів і сумісну ком­петенцію союзу і штатів.

До виключної компетенції союзу Конституція Індії відносить 97 питань, у тому числі всі питання щодо організації і здійснення оборони країни; зовнішньої політики (відносини з іноземними

державами; дипломатичне, консульське й торгове представниц­тва; участь у міжнародних конференціях; укладення угод з іно­земними державами; питання війни та миру; громадянство, нату­ралізація та іноземні піддані. До них належать також питання щодо залізничних, морських і повітряних шляхів сполучення, за­собів зв'язку; грошового обігу; монетарної системи, іноземної ва­люти, банківської справи, фондових і товарних бірж; розвитку ос­новних галузей промисловості; розвитку й керівництва культур­ними установами національного значення тощо).

До виключної компетенції штатів належать: забезпечення гро­мадського порядку і поліцейська служба; здійснення правосуддя; місцеве самоврядування; охорона здоров'я, освіта (за винятком питань, віднесених до компетенції союзу); засоби зв'язку, а також велике коло питань, пов'язаних із сільським господарством. Про­те за умов надзвичайного стану союзний парламент має право приймати рішення з будь-яких питань.

До сумісної компетенції союзу і штатів віднесено: криміналь­не право і кримінальний процес; законодавство про шлюб, сім'ю та опіку; значну частину цивільного права і цивільного процесу; законодавство про профспілки, промислові й трудові конфлікти; контроль за цінами.

Питання, що не передбачені жодним із видів компетенції, на­лежать до повноважень штатів.

§ 4. flsTOHOMHi утворення у зарубіжних державах

У сучасному світі нараховується близько двох тисяч великих і малих народів. Серед них більш як 320 перевищують мільйонне населення. На планеті немає держави, де разом з основною на­цією, яка дала своє ім'я державі, не жили б представники інших націй, народностей або етнічних груп. Одні національні меншості проживають компактно, інші - розсіяні серед основної нації.

Конституції держав з демократичними традиціями проголо­шують рівність громадян, незалежно від їх расової та національ­ної належності, а національні меншості, що проживають компакт­но, представлені у різних видах автономії. Іноді рівноправність у всіх сферах суспільно-політичного, економічного та культурного життя декларується в інший спосіб.

96

Розділ 8

Політико-територіальний устрій держави

97

Автономія - це внутрішнє самоврядування певної держави, яка має географічні, історичні, національні або інші особливості. Автономія притаманна як унітарним (Італія, Іспанія, Велико­британія, Данія, КНР, Португалія, Фінляндія тощо), так і феде­ративним (Індія, Росія) державам. За характером автономія буває національно-територіальною та адміністративно-терито­ріальною.

До національно-територіальної автономії належать союзні те­риторії й автономні округи в Індії; автономії німецького населення в Італії (область Трентино-Альто-Адидже), в Іспанії (Країна Басків, Каталонія, Галісія тощо), Аландські острови у Фінляндії (заселені шведами), Гренландія у Данії (заселена ескімосами). У КНР утво­рено кілька видів національно-територіальних автономій.

Адміністративно-територіальна автономія утворюється з ура­хуванням історичних, географічних, господарських та інших умов стосовно різних частин держави, наприклад Азорські острови та острови Мадейри (Португалія); Шотландія та Північна Ірландія (Великобританія).

Адміністративно-територіальна автономія має більше прав, ніж звичайна адміністративна одиниця. Правове становище автоном­них утворень закріплене в конституціях, а також в окремих ста­тутах (положеннях про національно-територіальну автономію).

Згідно з Конституцією Італії республіка розподіляється на області, які користуються широкою децентралізацією в межах єдиної і неподільної республіки. Серед двадцяти областей існує п'ять (Сицилія, Сардинія та ін.) областей, що були утворені в кількох районах для компактно проживаючих етнічних меншос­тей. Якщо правове становище п'ятнадцяти звичайних областей регулюється конституцією й нормативними актами уряду, одна­ковими для всіх областей, то устрій п'яти національних областей регулюється спеціальними статутами, що були прийняті у формі конституційних законів.

Так, згідно з Конституційним законом про спеціальний статут область Трентино-Альто-Адидже має такі органи: обласну раду, що обирається на загальних виборах за пропорційною системою на п'ять років, обласну джунту та її голову (виконавчий орган). Склад обласної ради повинен відповідати мовним групам, пред­ставленим у раді області. Заступники голови належать, відповід­но, до італомовної та до німецькомовної груп.

Обласна рада може бути розпущена, якщо чинить дії, які супе­речать конституції, або серйозно порушує закони.

Нормативні акти забезпечують їй значні повноваження з пи­тань управління місцевими справами (охорона громадського по­рядку, організація місцевих органів, економіка, туризм, керівниц­тво благодійними закладами й органами охорони здоров'я, реміс­ниче та професійне навчання, допомога школі, транспортні засоби тощо). Виконуючи свої функції, обласна рада приймає закони за умови, що останні не перешкоджатимуть національним інтересам інших областей. Закони оприлюднюються за згодою уряду. Спо­ри стосовно таких законів вирішує Конституційний Суд. Націо­нальна проблема в Іспанії є однією з найскладніших. Країна має десять великих автономних одиниць, серед яких Каталонія (на­селення - 6 млн), Країна Басків (2 млн), Галісія, Андалусія та Балеарські острови. Цим одиницям надано статус національної автономії. Країна Басків, до якої входять три провінції, вперше дістала автономію ще у 1425 p., Каталонія - у 1914 р. За режиму Франко автономію було скасовано.

Конституція Іспанії 1978 р. відновила автономію для кількох регіонів. Правовий статус регіональних автономних одиниць ре­гулюється Загальним положенням до конституції (ст. 2 ч. 8 гл. 1, 2, 3) та органічними законами 1979 р. про статут автономії Ката­лонії і про статут автономії Країни Басків.

Інші регіональні автономні утворення також мають свої стату­ти. Конституція (ст. 2) заснована на непорушній єдності іспансь­кої нації, єдиної й неподільної для всіх іспанців. Вона також визнає й гарантує право на автономію для національностей і регіонів, їх складових частин, а також відносини солідарності між ними.

Право клопотання про утворення автономії належить Зборам представників провінції або кожного з островів. Вони мають роз­робляти статути. Статус автономії затверджується Генеральним парламентом. Регіональні об'єднання мають свої органи самовря­дування: законодавчу асамблею, яка обирається загальними ви­борами, та урядову раду, яка здійснює виконавчі й адміністративні функції. Голова, що її очолює, призначається королем за подан­ням законодавчої асамблеї. Статут регулює питання про компе­тенцію автономного утворення.

КНР - багатонаціональна держава. Крім основної нації - ки­тайців (хань) - у країні проживають близько 60 національних

7 -6-565

98

Розділ 8

меншин, серед яких найчисельнішими є чжуани (14 млн), уйгури (6 млн), дунгани, тибетці, монголи (по 4 млн кожна меншина), мяо (близько 5 млн), корейці (2 млн) та ін. Загальна кількість не-китайських народів перевищує 120 млн чоловік, або 10 відсотків усього населення країни. Національні меншини розселені пере­важно на околицях, на великій площі, що складає 60 відсотків усієї території країни.

Конституція КНР проголошує рівноправність усіх національ­ностей, гарантує їм законні права та свободи, охороняє їхні пра­ва, забороняє дискримінацію, пригноблення будь-якої національ­ності та дії, спрямовані на підрив єдності між національностями та їх розбрат.

У регіонах компактного проживання національних меншин здійснюється національна автономія, створюються органи само­врядування.

Залежно від чисельності населення національної меншості та площі території, яку вона займає, ступеня громадсько-політич­ного, економічного та культурного розвитку створено 159 авто­номних одиниць різного рівня. Серед них п'ять найбільших авто­номних районів (Тибет, Внутрішня Монголія, Сидзян-Уйгурсь-кий тощо), кілька десятків автономних округів та автономних повітів. Національні автономні райони існують як невід'ємна скла­дова частина КНР. Конституція КНР (розділ 6) та закон про на­ціональну районну автономію 1984 р. закріплюють правове ста­новище автономних одиниць. Органами самоврядування у райо­нах національної автономії є збори народних представників і народний уряд. Вони виконують повноваження місцевих органів влади, а також користуються правом на самоврядування у межах компетенції, встановленої конституцією, законом про національ­ну районну автономію та іншими законами. Організація та поря­док діяльності органів самоврядування у районах національної автономії зафіксовані Положенням про автономію.

Органи самоврядування у районах національної автономії ма­ють право розпоряджатися фінансами на місцях, планувати гос­подарське будівництво місцевого значення, керують справами освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, охороняють пам'ятники культури, мають право форму­вати (з санкції уряду республіки) загони громадської безпеки для охорони порядку. У межах своєї компетенції органи самовряду­вання приймають постанови.

**Розділ 9**

Вибори і референдум у зарубіжних країнах

§ 1. Вибори: поняття, соціальне призначення

та політична роль. Конституційно-правове регулювання

Одним з елементів демократії є вибори до різного роду цент­ральних і місцевих представницьких установ. Ці установи ство­рюються правоздатними громадянами шляхом голосування за кандидатів, яких висувають відповідно до встановлених законом правил. У зарубіжних країнах існують й інші органи, що також обираються або населенням країни, або населенням суб'єктів фе­дерації чи адміністративно-територіальних одиниць. У всіх цих випадках проводяться загальні, федеральні, місцеві та інші вибо­ри, які являють собою масові політичні кампанії.

Вибори - це процедура обрання представників влади, коли певна група людей (виборців) висуває зі свого оточення одного або кількох членів для виконання будь-яких громадських функцій.

Питома вага і значення виборів у політичному житті різних країн неоднакові. Так, у Великобританії обираються тільки ниж­ня палата парламенту (палата громад) й місцеві органи (ради ад­міністративних графств, міст-графств, муніципальних і немуні-шшальних міст і парафій). У Франції коло виборних органів дещо ширше. Там обираються глава держави, дві палати парламенту і органи місцевого самоврядування. У Болгарії шляхом всенарод­ного голосування обираються президент, Великі Народні збори (спеціальний установчий орган), Народні збори (парламент), а також органи самоврядування (ради громад) і органи виконавчої влади у громадах (кмети). Значна кількість органів і посадових осіб обирається у США.

Проте вирішальне значення має не кількість виборчих кам­паній, а сутність виборів. Вибори певною мірою відбивають пе­ребіг політичної боротьби між різними спільностями людей у кон­кретній країні, виразниками інтересів яких є політичні партії, суспільні рухи, національні політичні асоціації тощо. У ході ви­борів вони мають змогу виступати з власними лозунгами й боро-

TOO

Розділ 9

бибори і референдум у зарубіжних країнах

101

тися за свої політичні цілі. Найбільш гострою і послідовною є виборча боротьба, в якій беруть участь сильні та впливові партії з досить високою свідомістю народних мас. При цьому у виборців з'являється справжня альтернатива вибору: голосувати за партії, які з різними модифікаціями виступають за збереження еконо­мічного й політичного статус-кво, або за реформістські (рево­люційні) партії, що вимагають докорінних змін існуючого ладу. Революційна боротьба партій у ході виборів велася, наприклад, в Індії, Угорщині, Португалії, Польщі, Болгарії (у недавньому минулому - і в інших країнах). Там, де згадані умови відсутні, вибори перетворюються на фікцію (Куба, КНДР, В'єтнам, КНР, ОАЕ та ін.).

Вибори у переважній більшості сучасних зарубіжних держав відбивають складні процеси у політичній системі суспільства.

Вибори державних органів і посадових осіб громадянами (підданими) - найпоширеніша форма безпосередньої демократії. Хоча остаточно вони знаходять вияв в акті голосування, зміст цього інституту, як і його безпосередньо демократична сутність, цим не вичерпуються. Вибори охоплюють цілий процес, який на­зивається виборчою кампанією, що починається від призначення дати виборів і включає всі стадії підготовки до них: утворення виборчих округів, дільниць для голосування, складання або пе­ревірка списків виборців, формування виборних органів, голосу­вання та визначення його результатів. Порядок виборів, тобто система політичних суспільних відносин, пов'язаних із вибора­ми, називається виборчою системою, а система правових норм, якими регулюються вибори, - виборчим правом. Поряд з цим зна­ченням термін «виборче право» має й інше, а саме: право грома­дянина (підданого) обирати (право голосу, активне виборче пра­во) і право бути обраним до державних органів, посадовою осо­бою (пасивне виборче право).

Основні принципи виборчої системи і виборчого права (в обох значеннях) закріплюються у конституціях, а докладно виборча кампанія регулюється чинним законодавством (виборчими зако­нами, законами про вибори тощо).

Ступінь урегульованості виборчої системи і виборчого права чинним законодавством і кількість виборчих законів у різних краї­нах неоднакові. Наприклад, у Швеції діє один акт - «Закон про вибори» 1972 p., який детально врегулював весь виборчий про-

цес у країні. У КНР прийнято кілька актів, які регулюють поря­док проведення виборів до вищих і місцевих представницьких установ. Це Закон про вибори до Всекитайських зборів народних представників (до парламенту) і місцевих представницьких органів, Закон про організацію Всекитайських зборів народних представників, Постанова про порядок проведення виборів депу­татів від армії до вищих і місцевих представницьких установ тощо. Усі згадані акти були прийняті 1982 року.

§ 2. Виборче право та його основні принципи

В об'єктивному розумінні термін «виборче право» - це су­купність правових норм, якими регулюються вибори у конкретній країні (право одержання голосу участі у виборах, оскарження ре­зультатів і порушень на виборах).

У суб'єктивному сенсі виборче право складається з активного і пасивного. Активне виборче право (право голосу) - це право **громадянина** (підданого) стати активним учасником державно-правових відносин, які виникають при проведенні виборів, рефе­рендумів, при реалізації права відкликання депутатів у тих краї­нах, де відкликання передбачено. Це означає, що право голосу використовується під час голосування на виборах державних са-моврядувальних органів, посадових осіб, на референдумах і пуб­лічних зборах. Пасивне виборче право, право бути обраним, оби­ратися до виборних органів держави і самоврядування або на ви­борні посади передбачає можливість висувати свою кандидатуру чи давати згоду на висунення. Сюди ж належить право бути за­реєстрованим як кандидат, проводити передвиборну пропаганду, агітацію, працювати у виборчих округах.

**Принципи виборчого права.** Під принципами виборчого пра­ва слід розуміти основоположні ідеї, які концентрують у собі со­ціально-політичні умови виборів і виступають як загальнообо­в'язкові безперечні нормативні вимоги. Принципи виборчого пра­ва закладені у природі суспільного устрою тієї чи іншої держави і виконують функцію загальнонормативного орієнтира. Офіційно **вони** закріплюються, як правило, у конституціях відповідних дер­жав і виборчих законах.

Традиційно у вітчизняному законодавстві та практиці його застосування, а також у більшості зарубіжних країн як вихідні

102

Розділ 9

Вибори і референдум у зарубіжних країнах

103

принципи виборчого права проголошуються загальність виборів, рівність, пряма чи непряма участь виборців у формуванні пред­ставницьких органів і в обранні посадових осіб, таємне голосу­вання. Наприклад, ст. 10 Конституції Болгарії 1991 р. проголо­шує, що «вибори, загальнонаціональні та місцеві референдуми провадяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні». Такі самі принципи закріплені також у Конституції Франції. Частина 2 ст. З говорить, що голо­сування може бути прямим або непрямим відповідно до умов, пе­редбачених законодавством, і що воно (голосування) завжди є за­гальним, рівним і таємним.

У тексті Конституції Португалії виділяється спеціальна ст. 116 за назвою «Загальні принципи виборчого права». У ній закріп­люються такі загальні нормативні установлення: посадові особи органів верховної влади, органів влади автономних областей і місцевих органів призначаються в результаті виборів, які прова­дяться періодично, на основі прямого виборчого права при таєм­ному голосуванні.

Принцип загальності суб'єктивного виборчого права в багатьох зарубіжних країнах обмежується цензами - установленими кон­ституцією чи виборчим законом вимогами, яким повинна відпов­ідати фізична особа, щоб мати активне й пасивне виборче право. Найпоширенішими серед них є віковий ценз і ценз осілості.

Надання пасивного виборчого права пов'язане з цілою низкою більш жорстких обмежень. Для кандидатів на виборні посади май­же повсюдно встановлюється більш високий віковий ценз (23-25 років - у нижню палату, 30-40 - у верхню). Для кандидатів на пост глави держави у США - 35 років (ст. II розд. 1), у Болгарії -40 років (п. 2 ст. 93 Конституції). У Китаї для кандидата на поса­ду глави КНР віковий ценз установлений Конституцією - 45 років. Щоб надати пасивного виборчого права, набагато частіше застосовується ценз осілості, який має зазвичай більш жорсткий характер. До кандидатів висуваються додаткові вимоги: заборо­няється обіймати визначені посаді, кандидати повинні сповіду­вати певну релігію тощо. Наприклад, у ст. 56 Конституції Греції зазначено, що особи, які обіймають оплачувані посади у держав­них органах, Збройних Силах, в органах безпеки, а також служ­бовці місцевих органів управління та ін. «не можуть висуватися кандидатами і бути обраними депутатами, якщо вони не підуть у

відставку до свого висунення. Відставка вважається дійсною, коли вона викладена на письмі».

Крім того, до кандидатів інколи ставляться підвищені вимоги щодо їх моральних якостей.

З принципом загальності виборчого права пов'язана пробле­ма абсентеїзму - ухилення від участі в голосуванні. Вона досить гостра як в Україні, так і в багатьох зарубіжних державах: напри­клад, у США та в Японії абсентеїзм нерідко перевищує 50 відсотків чисельності зареєстрованих виборців. Абсентеїзм май­же відсутній в Італії, де введено обов'язкове голосування (ст. 48 Конституції), в Австралії та Австрії, де встановлені відповідно адміністративна та кримінальна відповідальність за абсентеїзм. Це явище практично відсутнє у країнах тоталітарного політич­ного режиму з відомих причин (КНДР, Куба, В'єтнам, КНР, Лаос і т. ін.).

Абсентеїзм як форму політичної поведінки виборців не мож­на не враховувати, оцінюючи підсумки голосування. Цілком спра­ведливо зазначає В. В. Маклаков, що показник пасивного став­лення до голосування як до масової політичної кампанії не може оцінюватися тільки негативно. Безперечно, високий рівень абсен­теїзму призводить до обрання представницьких органів меншою частиною виборного корпусу, в той час, як обрані органи, вислов­люючи волю меншості, поширюватимуть свою владу на всіх ви­борців. Водночас можливий і позитивний абсентеїзм, коли не­участь у виборах є формою виявлення протесту або ставлення до запропонованих реформ чи до осіб, які обираються.

Принцип виборчого права випливає також із демократичної сут­ності суспільного ладу, тому що є одним із конкретних проявів більш загального принципу рівноправності громадян. Рівність ви­борчого права означає для громадян однакову можливість вплива­ти на результати виборів. Вона досягається, по-перше, наданням кожному виборцю одного голосу і, по-друге, вимогою організації виборчих округів, однакових за кількістю жителів, щодо виборів до кожного представницького органу (палати).

Перша вимога рівності на цей час реально забезпечується в усіх зарубіжних країнах. На практиці в деяких із них відбуваєть­ся порушення принципу рівності виборчого права, його другої складової частини, яке передбачається виборчим законодавством. **Так,** у Китаї норми представництва при обранні депутатів до

104

Розділ 9

Вибори і референдум у зарубіжних країнах

105

Всекитайських зборів народних представників (до парламенту) повинні встановлюватися так, щоб «кількість сільських жителів, яка припадає на одного депутата, була у вісім разів більша за кількість міських жителів, висунутих одним депутатом» (Закон про вибори до Всекитайських зборів народних представників 1982 р., ст. 14). Аналогічний принцип формування виборчих ок­ругів застосовується у В'єтнамі.

У виборчому процесі зарубіжних країн досить часто пору­шується рівність виборчого права навмисним створенням вибор­чих округів, які надають переваги будь-якій політичній партії («виборча геометрія»).

Здійснення виборчого права може бути прямим (прямі вибо­ри) і непрямим. Прямі вибори передбачають те, що виборець без­посередньо віддає свій голос за конкретного кандидата чи за спи­сок кандидатів. Виборці самі обирають своїх представників або партійний список. За сучасного періоду у більшості зарубіжних країн однопалатні парламенти і нижні палати двопалатних пар­ламентів обираються прямим способом. Непрямі вибори поділя­ються на посередні та багатоступеневі.

Під час посередніх виборів воля виборця опосередковується спеціальною виборчою колегією (колегія виборщиків), яка ство­рюється тільки з цією метою. Наприклад, посереднім способом обираються президенти США і Фінляндії. Колегія виборщиків обирається прямим способом виборцями тільки для обрання пре­зидента, після чого розпускається.

При багатоступеневих виборах воля виборців опосередко­вується не особливою, тільки для даного випадку створюваною колегією, а постійно діючою представницькою установою, для якої обрання іншого органу чи посадової особи є лише одним із пов­новажень, що входять у його компетенцію.

Якщо воля виборців опосередковується двічі, то вибори бу­дуть триступеневими, тричі - чотириступеневими і т. ін.

За умов демократії прямі вибори є демократичнішими, ніж посередні та багатоступеневі, оскільки при останніх склад пред­ставницьких органів не відображає дійсного співвідношення сил між партіями, які борються.

Принцип таємного голосування покликаний забезпечити ви­борцеві повну свободу волевиявлення на виборах. Тому кон­ституції всіх без винятку зарубіжних країн проголошують цей принцип.

§ 3. Виборчий процес, його основні стадії. Гарантії законності виборчих дій

Вибори в зарубіжних країнах становлять цілий процес, який починається з призначення дати виборів, включає всі стадії підго­товки до них, голосування та визначення його результатів.

За характером органу, який обирається, вибори поділяються на президентські, парламентські, муніципальні та ін. За видами (з причин, що їх обумовлюють) вибори бувають чергові, які про­водяться після закінчення терміну повноважень виборного орга­ну, позачергові, що проводяться в результаті дострокового при­пинення виборним органом своєї діяльності (достроковий розпуск парламенту, смерть чи вихід у відставку президента країни), і до­даткові, що проводяться для поповнення представницької уста­нови (через вибуття з неї одного або кількох членів).

Час проведення виборів до органів державної влади є дуже важливим питанням. Він установлюється конституцією країни (вибори до парламенту) та виборчими законами (обрання інших представництв). У країнах, де відсутній інститут парламентської відповідальності (президентські республіки), глава держави зви­чайно не має права розпуску парламенту. Тому парламентські вибори в них проводяться у чітко встановлені терміни або про­міжки часу. Наприклад, у США в перший вівторок листопада кож­ного парного року переобирається повністю весь склад палати представників і третина Сенату.

У парламентарних республіках і парламентарних монархіях проводяться позачергові вибори. У таких країнах, як, наприклад, Англія, Японія, Франція, Італія, Болгарія, Польща, Росія, термі­ни проведення парламентських виборів можуть змінюватися за­лежно від політичної ситуації.

Вибори президентів та кандидатів на інші виборні посади про­водяться також у зазначені терміни, а позачергові вибори — у разі звільнення з посади, відставки чи смерті.

Звичайно вибори оголошуються актом (указом) глави держа­ви. Наприклад, у Бельгії - указом короля, в Італії та Болгарії -указом президента. В окремих країнах цю функцію виконує уряд (Франція). Конкретний термін проведення виборів або встанов­люється конституцією, або зазначається в акті. Цей момент у країні вважається початком виборчої кампанії.

106

Розділ 9

Вибори і референдум у зарубіжних країнах

107

Вибори проводять по виборчих округах. Саме на території ок­ругу розгортається виборча кампанія, висуваються кандидати, діють політичні партії та виборчі органи, визначаються результа­ти голосування.

Створюються виборчі округи, як правило, на основі закону, інколи - за рішенням органів виконавчої влади. Наприклад, у Швеції під час виборів до Ригсдагу (парламенту) 28 виборчих округів та їх назви встановлюються Законом про вибори 1972 р. (у редакції 1975 і 1977 pp.). Поділ на виборчі округи і визначення їхніх меж здійснюються Зборами провінції (Ландстинглена). «Рішення Ландстингу оскарженню не підлягає» (§ 7 Закону). У Франції поділ на виборчі округи визначається міністерством внутрішніх справ і затверджується парламентом. Відповідно до ст. 87 Конституції КНДР всі питання, пов'язані з організацією виборів до парламенту країни (Верховні народні збори), у тому числі й утворення виборчих округів, вирішує Постійна рада пар­ламенту. Якщо від округу обирається один депутат, то такий ок­руг називається однойменним (одномандатним, уніномінальним), кілька депутатів - багатойменним (багатомандатним, поліномі-нальним). В окремих випадках під час виборів до парламенту вся країна перетворюється на єдиний виборчий округ. Такий поря­док, наприклад, застосовується під час обрання однопалатного парламенту (Кнесету) Ізраїлю.

Законодавство зарубіжних країн установлює певні вимоги, створюючи виборчі округи: необхідно, щоб була однакова кількість виборців або населення на округ, щоб округ знаходився у визначених адміністративних межах тощо. Наприклад, вибор­чий закон Німеччини містить такі вимоги: а) повинні зберігатися межі земель; б) розбіжність між середньою кількістю населення, яка передбачається по одному округу, та його реальною чисельніс­тю не повинна перевищувати 33 відсотки; в) за можливості необ­хідно дотримувати межі місцевого територіального поділу. У ви­борчому законі Куби (ст. 34) зазначено, що «виборчі округи по­винні бути по можливості однаковими».

Виборчі округи звичайно поділяються на виборчі дільниці -територіальні одиниці, які обслуговуються одним пунктом для голосування. Законодавство передбачає не тільки можливість створення на території округу дільниць, а й приблизну кількість виборців, які обслуговуються однією дільницею. Наприклад, ви-

борчий закон Швеції (§ 3) передбачає, що кожний виборчий ок­руг «повинен створювати одну або декілька виборчих дільниць. Виборчій дільниці належить охоплювати 1200-1500 громадян, які мають право голосу. Лише у виключних випадках виборча дільни­ця може охоплювати понад 1800 або менше 300 громадян, що ма­ють право голосу».

Практична організація і проведення виборів у зарубіжних краї­нах покладаються на виборчі органи у центрі та на місцях. Систе­ма і структура цих органів у різних країнах неоднакові.

Однією з важливих стадій виборчого процесу є реєстрація ви­борців і кандидатів на виборні посади, яка полягає у тому, щоб занести їхні імена до списку. Реєстрація виборців у деяких краї­нах має державний характер. Вона запроваджується у Німеччині, Швеції, Болгарії, Китаї, Росії, на Кубі та в інших країнах, де ве­деться облік переміщення населення і в розпорядженні держав­них органів є відомості про осіб, які проживають на їх територіях. Наприклад, відповідно до ст. 37 виборчого закону Куби у 15-ден-ний термін після опублікування акта про призначення виборів паспортисти складають побудований за одиницями первинного паспортного контролю список жителів, які мешкають на даній територіальній одиниці та мають право голосу. Паспортисти по­дають списки до муніципальних виборчих комітетів для озна­йомлення. У Швеції список складається щорічно для кожної ви­борчої дільниці місцевим податковим управлінням (ст. І Закону про вибори). В установлені законом терміни списки подаються виборцям для ознайомлення. Така система складання списків і реєстрації виборців називається періодичною. У багатьох країнах ці стадії виборчого процесу мають постійний характер. За такої системи виборець, який зареєструвався один раз, більше не пови­нен з'являтися для реєстрації. Виправлення у списках трапляють­ся у разі смерті, зміни прізвища або місця проживання за заявою самих виборців чи їхніх родичів. Це часто спричиняє суттєві зміни фактичної кількості виборців округу, а також перекручування ре­зультатів виборів. Така практика складання списків і реєстрації виборців застосовується у США.

Виборчий список є одним із важливих документів, оскільки визначає коло активних учасників виборчого процесу - грома­дян країни, які мають право голосу. Законодавство всіх країн ус­тановлює вимоги щодо складання списків виборців: періодичність

108

Розділ 9

Вибори і референдум у зарубіжних країнах

109

складання, реквізити, терміни їх подання виборцям для ознайом­лення, коло суб'єктів, відповідальних за ці дії.

Висування кандидатів у депутати та на посади, що обирають­ся, здійснюється у різні способи: а) висунення виборцями; б) са-мовисунення з підтримкою виборців, при цьому кількість підписів виборців округу в заяві кандидата може бути різною (від трьох у Китаї, п'яти у Великобританії, до п'ятисот у Данії); в) самовису-нення, яке не потребує підтримки виборців (особисте висунен­ня), наприклад, під час виборів до Національних зборів Франції, Державної Думи Росії; г) висунення, що здійснюється політич­ними партіями (наприклад, при виборах до парламенту в Австрії, Болгарії, Угорщині, Польщі, Італії, Фінляндії, Росії, Японії тощо); д) висунення кандидатів громадськими організаціями і трудови­ми колективами (здійснюється у Китаї, В'єтнамі, Росії, на Кубі); є) висунення кандидатів за особливою процедурою «праймериз», що проводиться у такому самому порядку, як і самі вибори (ця процедура відома як «первинні вибори» і застосовується у США та деяких інших країнах).

За звичаєм, незалежно від установленого формально-юридич­ного порядку, кандидати у зарубіжних країнах висуваються най­частіше політичними партіями (центральними або місцевими їх організаціями). Це зумовлено й деякими особливостями виборів, наприклад, обов'язковість партій висувати кандидатів за списком. Партія встановлює й черговість кандидатів у списку, що дуже важ­ливо для визначення результатів голосування за пропорційною виборчою системою.

У багатьох зарубіжних країнах для висунення кандидатів не­обхідно віддавати у заставу певну суму грошей перед реєстра­цією кандидатів політичними партіями. У деяких країнах заста­ва не повертається, якщо кандидат не набрав в окрузі встанов­лену законом необхідну кількість голосів (у Франції - 5%, в Австралії - 4%). Аналогічна практика існує в Бельгії, Японії та інших країнах.

Завершальною стадією виборчого процесу є голосування -вільне волевиявлення виборців. У більшості зарубіжних країн голосування є таємним.

Виборче законодавство має спеціальні розділи про загальні положення щодо голосування, в яких визначено процедури го-

лосування на виборчій дільниці, можливості голосування поштою, за домовленістю, у представництві за кордоном, на судні тощо.

Важливим є питання щодо фінансування виборчих кампаній, які не всюди і не повністю проводяться за рахунок держави. Партії й кандидати витрачають свої кошти для проведення мітингів, зборів, видання плакатів, листівок, оплачують роботу журналістів тощо.

Законність виборчих дій забезпечується цілою системою га­рантій. Під гарантіями виборчого процесу слід розуміти усталені й закріплені в нормах права умови та засоби, які забезпечують його ефективність. За суб'єктами виборчого процесу всі гарантії можна класифікувати так: а) гарантії виборців; б) гарантії поса­дових осіб виборчих органів; в) гарантії кандидатів у депутати та на виборні посади.

§ 4. Виборчі системи

Залежно від способу визначення результатів голосування ви­борчі системи поділяють на мажоритарні та пропорційні.

Виборчі системи, в основу визначення результатів голосуван­ня яких покладено принцип більшості, називаються мажоритар­ними. За правилами мажоритарної виборчої системи обраним по виборчому округу вважається той кандидат (чи список канди­датів), який дістав установлену більшість голосів. Розрізняють три основних різновиди мажоритарної системи: абсолютної, відносної та кваліфікованої більшості.

Відповідно до мажоритарної системи абсолютної більшості для обрання особи необхідна абсолютна більшість поданих по округу голосів (50% +1). Наприклад, в окрузі балотуються чотири кан­дидати (А, Б, В, Г) до парламенту; 16000 поданих за них голосів розподілилися так: А - 4000, Б - 3000, В - 8100, Г - 900 голосів. Обраним буде кандидат В, який набрав 8100 голосів, тобто абсо­лютну більшість.

Мажоритарна виборча система має ряд недоліків. Перший по­лягає у тому, що голоси, подані за кандидатів, які зазнали пораз­ки, пропадають. У наведеному прикладі кандидат В після обран­ня представлятиме 8100 виборців, що проголосували за нього. Голоси, які були подані за кандидатів А, Б і Г (7900 голосів), ста­ють недійсними, і виборці, що проголосували за цих кандидатів,

**no**

Розділ 9

вибори і референдум у зарубіжних країнах

111

своїх представників у парламенті не матимуть. Другий недолік цієї системи полягає у тому, що вона вигідна лише для великих партій. Третій недолік - у тому, що вона нерезультативна. Якщо жоден кандидат не одержить абсолютної більшості голосів або кілька кандидатів наберуть однакову їх кількість, то питання про те, який депутат матиме мандат, не вирішиться. Щоб уникнути цього та зробити систему результативною, вдаються до різних способів. Одним із них є перебалотування. З числа кандидатів, які раніше балотувалися, до нового бюлетеня вносять прізвища двох із них, що набрали найбільшу кількість голосів. Обраним вважатиметься кандидат, який дістав при перебалотуванні абсо­лютну кількість голосів. Якщо ні той, ні інший кандидат не одер­жав цієї кількості або обидва набрали однакову кількість голосів, то питання про обрання вирішується жеребкуванням або обра­ним вважається кандидат, старший за віком.

Інколи проводять другий, третій і т. д. тури голосування, до­пускаючи блокування кандидатів і списків до того часу, поки ре­зультати виборів не визначаться. У деяких країнах у другому турі результати визначають за мажоритарною системою відносної більшості. Такий порядок існує при виборах президента у Франції, Болгарії, Польщі, а також під час виборів депутатів до Національ­них зборів В'єтнаму, Народних зборів усіх ступенів у Китаї (За­кон про вибори, ст. 38) та ін.

За мажоритарною системою відносної більшості (вона ще менш демократична) обраним вважається той кандидат (чи список кан­дидатів), який набрав голосів більше, ніж кожний окремо, якщо навіть ця більшість була менша за половину. Мажоритарна сис­тема відносної більшості завжди результативна, тому що хто-не-будь із кандидатів завжди одержить відносну більшість. Якщо кілька кандидатів набрали однакову кількість голосів, то питан­ня щодо обрання вирішується жеребкуванням або у порядку стар­шинства. Коли у країні діє дана система, парламент звичайно має усталену більшість, що забезпечує стабільність уряду. Але ця стабільність штучна, що відкрито спотворює волю виборців. Ма­жоритарна система відносної більшості поширена в США, Вели­кобританії, Індії та інших країнах.

Звичайно, за мажоритарною системою відносної більшості вибори проводяться по уніномінальних округах. Якщо в окрузі було висунуто тільки одного кандидата, то голосування взагалі

не проводиться, оскільки для його обрання досить одного голосу (кандидат може проголосувати сам за себе).

Якщо ж вибори проводяться згідно з цією системою по полі-номінальних округах, то голосування ще більше заходить у супе­речність з його результатами.

Сутність мажоритарної системи кваліфікованої більшості по­лягає у тому, що при визначенні результатів голосування обраним вважається кандидат, який набрав таку кількість голосів від вибор­чого корпусу округу, яка водночас перевершує кількість голосів кандидата будь-якої іншої партії і наперед установлену чисельність або дорівнює їй (наприклад, 3/5, 2/3, 40%, 30% тощо). У даному випадку більшість можна назвати абсолютно кваліфікованою (по­над половину) і відносно кваліфікованою (40%, 35%).

Більш прогресивною та демократичною є пропорційна систе­ма. Вона застосовується під час формування парламентів у бага­тьох країнах: Португалії, Фінляндії, Швейцарії, Швеції, Італії, Австралії, Австрії, Норвегії, Бельгії, Болгарії та ін.

За цією системою мандати по кожному виборчому округу роз­поділяються відповідно (пропорційно) до кількості голосів, пода­них за кожний список. Вибори, що проводяться за пропорційною системою, є суто партійними. Кожна партія висуває свій список кандидатів на виборні посади. Виборець голосує за список своєї партії цілком, хоча у деяких випадках йому надається можливість виявити своє ставлення до кандидатів у самому списку. За про­порційною системою передбачається створення великих округів, від кожного з яких обираються кілька депутатів. Що більші окру­ги, то виразніше виявляються переваги пропорціоналізму.

Пропорційний розподіл місць може здійснюватися як на ос­нові методу виборчої квоти (виборчого метра), що являє собою частку від ділення кількості поданих голосів на число належних для конкретного округу мандатів, так і на основі інших методів. Квота може визначатися як для кожного округу окремо, так і для всієї країни в цілому.

Найпростіший спосіб визначення квоти - ділення загального числа поданих по конкретному округу голосів на кількість ман­датів, що підлягають розподілу.

Розподіл мандатів між партіями в окрузі здійснюється ділен­ням кількості одержаних ними голосів на квоту. Скільки разів квота вміститься у кількості одержаних партією голосів, стільки

112

Розділ 9

вибори і референдум у зарубіжних країнах

ПЗ

мандатів і отримає остання. Решта мандатів передається партіям, що мають найбільшу кількість голосів, яка утворилася після пер­шого ділення - «метод найбільшої остачі». Застосовуються та­кож інші методи.

Розподіл мандатів внутрішньопартійного списку відбуваєть­ся за двома правилами. Перше - це правило «зв'язаних («жорст­ких») списків». Сутність його полягає у тому, що порядок розта­шування кандидатів у списку визначається самою партією. Вибо­рець голосує за весь список. Якщо партія набрала одну квоту або дві, то обраними вважаються, відповідно, перший за списком кан­дидат або перший і другий. Кандидати, що опинилися в кінці спис­ку, мають дуже мало шансів на обрання.

Друге правило - правило «вільних («гнучких») списків» -ліквідує цей недолік. Воно надає виборцю можливості виявити своє ставлення до кандидатів, проставивши проти їх прізвищ циф­рами (чи в інший спосіб) свої преференції, тобто позначити, кого він бажає бачити обраним у першу чергу, у другу тощо. Це прави­ло діє у Швеції, Швейцарії, Італії та інших країнах.

Як за мажоритарною, так і за пропорційною системою ряд за­рубіжних країн застосовує панашанування, тобто надання вибор­цю права голосувати за кандидатів різних партійних списків. Тут виборцю надається кілька голосів відповідно до кількості вакансій, що підлягають заміщенню. Панашанування створює умови для різного роду залаштункових махінацій.

Іншим способом порушення пропорційності в деяких країнах (наприклад, Швеції, Швейцарії, Німеччині, Чехії, Ізраїлі тощо) є запровадження «загороджувального пункту». Це така вимога, згідно з якою у розподілі мандатів за пропорційною виборчою системою участь беруть тільки ті політичні партії, які набрали установлену законом кількість голосів, наприклад, не менш як п'ять відсотків голосів у Німеччині, три - у Чехії і т. ін.

Пропорційна виборча система може застосовуватися разом із мажоритарною. Такі виборчі системи називаються змішаними.

§ 5. Референдум у зарубіжних країнах

Референдум є інститутом безпосередньої (прямої) демократії. Але ступінь його реального демократизму залежить від політич­ного режиму країни, від існуючих політичних обставин та умов,

за яких референдум проводиться. Референдум - це голосування виборців з будь-якого важливого питання державного життя у країні. Питання, пов'язані з призначенням і проведенням рефе­рендуму, у багатьох країнах регулюються їх конституціями, зако­нами про вибори чи спеціальними законами про референдум.

Процедура референдуму дуже схожа на процедуру виборів: і у виборах, і у референдумі беруть участь виборці. Ці процедури мають також відмінності. По-перше, вони відрізняються за об'єк­том волевиявлення виборців. Під час виборів таким об'єктом є людина (кандидат у депутати чи на виборну посаду). При рефе­рендумі об'єктом волевиявлення є не людина (кандидат), а певне питання, з якого проводиться референдум, - конституція, поправ­ка до конституції, закон, законопроект, будь-яка проблема, що стосується міжнародного статусу відповідної держави, або внут­рішньополітична проблема. По-друге, процедури виборів і рефе­рендуму відрізняються за способом визначення результатів го­лосування. При виборах вони можуть визначатися як за мажори­тарною, так і за пропорційною системою, а при референдумі -тільки за мажоритарною.

Суб'єктами ініціативи проведення референдуму є глава дер­жави, парламент, уряд, органи місцевих влад (місцеві референду­ми). Ініціативу проведення референдуму можуть виявляти також і виборці. Необхідна їх кількість і вся процедура такої ініціативи встановлюються законом.

**Види референдуму і його правові наслідки.** Розрізняють: а) обов'язковий референдум; б) плебісцит; в) всенародне опиту­вання (консультативний референдум).

Обов'язковість референдуму означає, що відповідне питання життя країни може бути вирішено тільки шляхом проведення референдуму і ніяк інакше. Перелік таких питань установлює Конституція (наприклад, про зміну правового статусу особистості, форми правління, форми політико-правового устрою, принципів виборчої системи, в ряді країн з питання вступу держави в міжна­родні співтовариства тощо).

Плебісцит - це голосування виборців, але часто плебісцитом називають голосування з питання про політичну долю держави або території, на якій воно розташоване. Хоча в деяких країнах (Бразилія, Пакистан) плебісцитом називають будь-який обов'яз­ковий референдум.

8 — 6-565

114

Розділ 9

З юридичної точки зору різниці між обов'язковим референду­мом і плебісцитом немає. У обох випадках за підсумками голосу­вання настають обов'язкові для органів влади правові наслідки. Рішення мають вирішальний характер і не підлягають затвер­дженню будь-яким органом (наприклад у квітні 1993 року в Бра­зилії з ініціативи групи парламентарів-монархістів на референ­дум було винесене питання про форму правління. Абсолютна більшість громадян, що взяли участь у голосуванні, висловилася проти монархії, за збереження нині існуючої республіканської форми правління. Рішення мало остаточний характер).

Всенародне опитування (консультативний референдум) являє собою лише з'ясування думки виборців з будь-якого питання, яке буде предметом розгляду в парламенті. Парламент враховує дум­ку виборців (а може і не враховувати) при прийнятті закону.

Законодавство зарубіжних країн встановлює межі припусти­мого використання референдуму. На голосування виборців не можуть виноситься питання надзвичайного і невідкладного ха­рактеру, що вимагають спеціальних знань, а також такі, відповідь на які відома заздалегідь (наприклад, про зниження податків, підвищення заробітної плати тощо). Не можуть виноситися на ре­ферендум питання бюджету, амністії, кадрові питання, питання про заходи для забезпечення суспільного порядку, здоров'я і без­пеки населення.

**Розділ 10**

Форми прааліннп

§ 1. Поняття форми правління

Під формою правління розуміють структуру, правове стано­вище і співвідношення вищих органів державної влади. Сама по собі форма правління у такому розумінні не може дати вичерпної відповіді на те, як реально здійснюється політична влада у країні, які її методи, засоби і результати в цілому. Тому неодноразово робилися спроби поповнити поняття «форма правління» іншими елементами, наприклад розглядати відносини між органами вла­ди і населенням тощо. Взагалі, це сприяє виявленню сутності дер­жавного правління, однак відводить від вузького розуміння фор­ми правління і розкриває механізм державної влади. Отже, фор­му правління можна розуміти у вузькому смислі або тлумачити розширено.

Форма правління, що існує у конкретній державі, залежить від організації верховної державної влади, точніше, від визначення правового становища глави держави. Розбіжності між двома ос­новними формами правління, що властиві зарубіжним країнам, -монархією і республікою - визначаються тим, хто стоїть на чолі держави, - монархом або президентом. Демократизм або ре­акційність, агресивність або миролюбність, централізація або де­централізація, ступінь злиття правлячої партії з державним апа­ратом, політичний режим та інші чинники не мають прямої за­лежності від форми правління. Разом із тим, форма правління має істотне значення, оскільки впливає на структуру державного апа­рату і характер взаємовідносин між його окремими ланками.

§ 2. Монархія

Монархія як форма правління характеризується тим, що вла­да глави держави (монарха) не вважається похідною від будь-якої іншої влади, органу чи виборців. Монарх править за власним пра­вом спорідненості чи спадщини, юридично безстроково і не несе відповідальності. Він передає у спадок не тільки свій пост, а й особ­ливий титул (короля, імператора, царя, султана тощо) і формаль-

116

Розділ 10

Форми правління

117

но вважається осередком усієї державної влади країни. Прерога­тива монарха пронизує всю державно-правову систему. Усе дер­жавне управління країни здійснюється від імені монарха. Порядок престолонаслідування визначається звичайно конституціями або конституційними чи органічними законами, які доповнюються звичаями. У кримінальному законодавстві монархічних країн пе­редбачені особливі склади злочинів, спрямованих проти особи монарха або його гідності.

Монархії є пережитками феодальної системи, але, незважаючи на це, вони зберігаються в багатьох державах. Найпоширенішою є така класифікація монархічних форм правління: абсолютні й об­межені (конституційні) монархії. Конституційні монархії, у свою чергу, розділяються на дуалістичні, парламентарні та виборні.

Абсолютна монархія є попередницею сучасної монархії. Вона була притаманна феодальному типу держави. За абсолютної мо­нархії (самодержавство, абсолютизм, необмежена монархія) вся повнота верховної влади зосереджується в руках монарха. Він одноособово видає закони, призначає і звільняє міністрів і т. ін. Для абсолютної монархії характерною є відсутність конститу­ційних актів, які обмежують повноваження монарха, будь-яких представницьких органів. На цей час абсолютна монархія зустрі­чається дуже рідко (існує у Саудівській Аравії та в Омані).

До недавнього часу в Омані не було навіть і подоби сучасного урядового апарату. Перший оманський уряд у складі чотирьох міністрів був створений лише у 1970 р. султаном Кабусом бен Саїдом після того, як він скинув з престолу свого батька. Внаслі­док реорганізації, здійсненої у 1974 p., кількість членів уряду знач­но зросла. Сам султан посів пости прем'єр-міністра, міністра обо­рони і міністра іноземних справ. Організація урядового апарату, виконуючого головним чином дорадчі й лише частково виконавчі функції, була спричинена необхідністю створення колегіальних органів влади після падіння найконсервативнішого режиму на Арабському Сході - правління султана Саїда бен Теймура.

Проте цей уряд залишається типовим для абсолютних мо­нархій: він формується султаном, діє під його безпосереднім ке­рівництвом.

У Саудівській Аравії діє більш розгалужений урядовий апа­рат. Як і в Омані, він має переважно династичний характер. Од-

нак уряд Саудівської Аравії наділений повноваженнями і компе­тенцією, що закріплені у законі, а Рада Міністрів - «верховен­ством з усіх питань виконання» і «з усіх адміністративних питань». Король призначає прем'єр-міністра і міністрів. Останні несуть відповідальність перед прем'єр-міністром, а він, своєю чергою, -перед королем. Рішення Ради Міністрів вважаються остаточни­ми, крім тих, які повинні бути затверджені королівським декре­том. Цього вимагають усі закони (у тому числі закон про бюд­жет), усі міжнародні угоди і всі договори про концесії. Інакше кажучи, вся законодавча влада тією мірою, якою вона входить до компетенції Ради Міністрів, зосереджена в руках короля.

Таким чином, очевидно, що в обох країнах у руках монархів зосереджена вся повнота законодавчої і виконавчої влади, а у ко­роля Саудівської Аравії - і вища релігійна влада. Отже, форму правління Оману слід характеризувати як абсолютну монархію, а форму правління Саудівської Аравії - як абсолютну теократич­ну монархію.

Як уже зазначалося, для конституційної монархії властивим є те, що повноваження монарха як глави держави обмежені кон­ституційними нормами. Залежно від ступеня такого обмеження розрізняють дуалістичну і парламентарну монархії.

Дуалістична монархія характеризується подвійністю (дуалізм) влади наслідного монарха і виборного представницького органу-парламенту. На цей час у класичному варіанті дуалістична мо­нархія практично ніде не збереглася, але її елементи є характер­ними для форми правління Кувейту, Катару, ОАЕ, Бахрейну, Марокко. За такою формою правління монарх юридично і фак­тично не залежить від парламенту у сфері виконавчої влади. Він призначає уряд, який несе відповідальність тільки перед ним. Парламент, наділений законодавчими повноваженнями, ніяк не впливає ні на формування уряду, ні на його склад або діяльність. Парламентської відповідальності уряду не існує. Законодавчі по­вноваження парламенту істотно обмежені монархом. Він реаль­но має право вето, право розпуску парламенту, право видавати надзвичайні укази, що мають силу закону. У Катарі, наприклад, емір видає закони після подання рекомендацій Консультативною радою і здійснює виконавчу владу через сприяння Ради Міністрів. Емір очолює уряд. Він призначає міністрів і звільняє їх. Усі

118

Розділ 10

Форми правління

119

міністри несуть колективну та індивідуальну відповідальність перед еміром. Консультативна рада «створюється, щоб вислов­лювати свою думку еміру і Раді Міністрів, допомагати їм викону­вати свої обов'язки» і «висловлює думку у вигляді рекомендацій». Консультативна рада обов'язково бере участь у законодавчому процесі шляхом обговорення всіх урядових законопроектів і за­кону про бюджет. Хоча міністри несуть відповідальність лише перед еміром, Консультативна рада наділена правом вимагати від Ради Міністрів пояснень з питань законодавства і політики. Од­нак, з іншого боку, рекомендації Консультативної ради не мають обов'язкової юридичної сили і враховуються главою держави да­леко не завжди. Якщо бути зовсім точним, то таку форму монархії можна охарактеризувати як проміжну між абсолютною і дуалі­стичною монархіями.

Дещо інший стан справ у Марокко. Глава держави - король. Вища законодавча влада належить виборному однопалатному пар­ламенту - палаті представників. Виконавча влада здійснюється Радою Міністрів, склад якої без будь-яких обмежень з боку Кон­ституції визначається королем. У цій моделі є низка рис, що на­ближають її за формою правління до парламентарної монархії. Це виявляється, насамперед, у принципі парламентської відповідаль­ності уряду. Цей принцип доповнюється правом палати представ­ників виносити резолюцію осуду Раді Міністрів. Проте, з іншого боку, уряд - відповідальний і перед королем, і в цьому виявляєть­ся ідея дуалізму, притаманна формі правління у Марокко.

Парламентарна монархія вперше виникла в Англії після рес­таврації королівської династії Стюартів наприкінці XVII ст. Че­рез значний проміжок часу вона дістала поширення в інших краї­нах. За наших часів згадана форма правління існує в Австралійсь­кому Союзі, Бельгії, Великобританії, Данії, Іспанії, Ліхтенштейні, Люксембурзі, Канаді, на Мальті, у Монако, Нідерландах, Норвегії, Швеції, Японії та в деяких інших державах. Загальні принципи, на яких грунтувалася парламентарна монархія, були чітко сфор­мульовані Ш. Монтеск'є на історичному досвіді Великобританії. Основним положенням є поділ на законодавчу і виконавчу вла­ди. Ці ідеї засновані в перших європейських конституціях Франції 1791 р. і Польщі 1791 р. У подальшому вони були сприйняті кон­ституціями інших держав, деякі з них діють і досі (наприклад Конституція Норвегії 1814 p.).

Якщо спробувати визначити парламентарну монархію в загаль­них рисах, то необхідно зазначити, що глава держави має спад­коємний титул, уряд формується парламентською більшістю і має довіру парламенту (нижньої палати). Особливого значення на­був інститут парламентської відповідальності уряду перед пар­ламентом. Спочатку він означав кримінальну відповідальність за посадові злочини. Це була особлива судова процедура (імпічмент), яка здійснювалася парламентом. Подібні положення про кримі­нальну відповідальність міністрів збереглися і в чинних консти­туціях Бельгії, Данії, Норвегії, Іспанії. Слід зазначити, що для механізму здійснення влади важливе значення мають не положен­ня про кримінальну відповідальність міністрів, а принцип парла­ментської відповідальності уряду (в повному складі) перед пар­ламентом. Даний принцип сформувався і реально став уперше за­стосовуватися також у Великобританії.

У практиці сучасних держав (парламентарних монархіях і рес­публіках) виявлення вотуму недовіри уряду парламентом трап­ляється рідко і буває пов'язаним з ініціативою самого уряду. Од­нак це не означає тотожності становища глави держави у парла­ментарній монархії і парламентарній республіці. Очевидним є те, що президент республіки обирається, а влада монарха передаєть­ся у спадок (історії та сучасності відомі й виборні монархії). Вла­да монарха не вважається похідною від будь-якої іншої влади чи виборного корпусу, що притаманне республіканській формі прав­ління. Монарх, на відміну від президента, має спадкоємний ти­тул, а також наділений зовнішніми атрибутами влади - трон, ман­тія, корона тощо. Збереження інституту монархії вказує на те, що феодальна форма пристосована до вимог сьогоднішнього дня і відображає історичні традиції у розвитку конкретних держав. Конституції багатьох країн з монархічними формами правління характеризують главу держави як «символ держави і єдності на­роду», «символ єдності і сталості» тощо. Ця обставина суттєво впливає на широкі верстви населення і вміло використовується правлячими колами. Пишні урочисті обряди за участі монарха дозволяють привернути увагу всієї нації, підкреслюють не тільки історичні традиції, а й культивують у людей ідеї про єдність на­роду і політичну неупередженість монарха. У реальній дійсності «нейтралітет» глави держави за будь-якої форми правління уяв­ляється надто умовним.

120

Розділ 10

Форми правління

121

Монарх як глава держави, на відміну від президента, не несе відповідальності за свої дії. Усунути його з посади практично не­можливо, однак історична практика знає випадки «добровільно­го» зречення престолу.

Таким чином, слід зазначити, що у кожній окремій країні пар­ламентарна монархія має свої особливості, характерні риси, які стосуються повноважень монарха, порядку формування уряду, розстановки політичних сил у парламенті тощо. Звернемося до деяких конкретних прикладів.

Після закінчення Першої світової війни в Європі було всього три держави з республіканською формою правління. Повоєнні революційні події в Європі привели до заміни монархій республі­ками у ряді країн. Але, незважаючи на це, у Північній Європі такі перетворення не відбулися. Під час проведення конституційних реформ вимоги про ліквідацію монархій не висувалися. Вивчаю­чи причини збереження даного феодального інституту за наших часів, багато авторів наголошують на пристосованості сучасних монархій до умов, що змінюються. Королівська влада фактично відмовилася від втручання у законодавчий процес, поступилася значною частиною своїх повноважень урядам. Тому, вирішуючи питання щодо форми правління, більшість висловлювалася на користь монархії. Приваблювала також і тривалість царювання монархів. У Швеції король Густав V правив 43 роки (1907-1950), у Норвегії Хокон VII - 52 роки (1905-1957), у Данії Кристіан X -35 років (1912-1947), у Великобританії з лютого 1952 р. править королева Єлизавета II, в Іспанії з листопада 1975 р. - король Хуан Карлос І і т. ін. Ця обставина, як правило, зумовлювала відсутність криз спадкування. Монархи мають добру особисту репутацію, і це також не може не зацікавити.

Особа монарха законодавством відповідних країн визнається недоторканною і навіть священною. Окремі статті з цього приво­ду містяться у конституціях монархічних держав. Так, Конститу­ція Данії 1953 р. проголошує: «Король не несе відповідальності; його особа недоторканна» (§ 13). Конституція Князівства Ліхтен­штейн 1921 р. ухвалює: «Князь є главою держави... Особа його священна і недоторканна» (ст. 7); шведська форма правління 1974 р. декларує: «...король не може бути притягнутий до відповідальності за свої дії» (§ 7, гл. 5); аналогічне положення міститься в Консти-

туції Іспанії 1978 р.: «...особа короля недоторканна, і він не підля­гає відповідальності» (п. З ст. 56). Більше того, монарх не несе відповідальності й за свої власні акти, оскільки в більшості кон­ституційних монархій існує інститут контрасигнатури, який по­кладає відповідальність за подібні акти на посадову особу (наприк­лад главу уряду), яка своїм підписом скріпила цей документ. Один з англійських авторів зауважив: « Наслідний король - це унікаль­ний символ історії, спадкоємності, сталості та єдності народу. Народна спрага таїнства, кольору, пишності може бути задоволе­на королівським титулом. Монарх - це особистість і символ. Він робить владу та державу і зрозумілими, і таємничими. Президен­ти не роблять ні того, ні іншого». Звідси визначається роль мо­нарха у здійсненні ідеологічної функції держави.

Монархи не можуть брати шлюбу без згоди парламентів, а пре-столонаступники - без згоди монархів, а фактично, уряду, інак­ше вони позбавляються права на трон.

На утримання монарха і його двору, а також наступника пре­столу парламенти виділяють кошти за цивільним листом на весь час царювання. Крім того, вони визначають замки та інші володін­ня і власність, яка передається у власність монархові. Так, анг­лійська королівська сім'я - одна із найбагатших у світі, її члени -найбільші землевласники у Великобританії, і загальна вартість маєтків корони складає близько 1,2 млрд фунтів стерлінгів. До во­лодінь королівської сім'ї належать Букингемський палац у Лон­доні, Віндзорський замок у передмісті столиці, Балморальський замок і палац Холірудхаус у Шотландії, замок Сандрихем у графстві Норфолк, Кенсингтонський і Сент-Джеймський палаци, а також маєток Хайгроув у графстві Глостершир. Відомості про фінансову спроможність сім'ї Віндзорів тривалий час не розголошувалися. Крім того, значна частина володінь вважається власністю британсь­кої корони, а не королеви Єлизавети II чи її дітей. Відомо, проте, що вартість пакета акцій, який належить особисто королеві, скла­дає понад 350 млн фунтів стерлінгів. Річний прибуток її Велич­ності перевищує 50 млн і складається з державної «пенсії» (7,9 млн), дивідендів, що виплачуються по акціях і цінних паперах (19 млн), а також виграшів від перемог королівських коней на бігах тощо.

Утримання «символу нації» коштує англійським платникам податків 170 тис. фунтів стерлінгів щоденно. У багатьох парла-

122

Розділ 10

Форми правління

123

ментарних монархіях глава уряду призначається актом монарха. Вибір глави уряду не є вільним, тому що існують правові норми, писані й неписані, що вказують на осіб, які можуть посісти цей пост. Як правило, це особа, яка користується довірою нижньої палати парламенту. Ситуація, коли жодна з партій не має абсо­лютної більшості місць у нижній палаті парламенту, є досить ха­рактерною для ряду європейських монархій, наприклад Данії, Норвегії, Нідерландів, Бельгії. У такій ситуації глава держави, перш ніж зробити свій вибір на користь певної особи, проводить серію консультацій з лідерами найбільш впливових політичних партій. Потім монарх пропонує кандидатуру на пост прем'єр-міністра, як зазначено у ст. 99 Конституції Іспанії. Аналогічне положення міститься у ст. 6 Конституції Японії.

Монархові належить право розпуску нижньої палати парла­менту. Однак це можливо, якщо ініціатива про розпуск парламен­ту виходить від уряду. Про це йдеться, наприклад, у ст. 115 Кон­ституції Іспанії. Конституції Бельгії, Нідерландів, Данії вказують на необхідність контрасигнації указів глав держав про розпуск парламенту.

Згадана форма правління свідчить: незважаючи на те, що мо­нарх не має змоги самостійно приймати рішення з державних справ, він все-таки відчутно впливає на цей процес. Маючи, як правило, значний досвід державної діяльності, добру особисту репутацію, монархи часто висловлюють свою думку, на яку звер­тають увагу. Таким чином, думка про те, що монарх не бере участі у цьому питанні, далеко не завжди відповідає дійсності.

У деяких державах, що входять до Співдружності націй, у тому числі Канаді, Новій Зеландії та Австралії, формально також збе­рігається монархічна форма правління, яка набула особливої фор­ми міждержавних відносин. У цих країнах функції глави держа­ви здійснює від імені британського монарха генерал-губернатор -посадова особа, яка призначається британським монархом на про­позицію уряду відповідних країн.

**Виборна монархія.** У деяких країнах, що мають систему ви­щих органів влади на зразок парламентарної монархії, посада гла­ви держави заміщується незвичним для монарха шляхом. Так, за Конституцією 1957 р. Малайзія являє собою рідкісний різновид конституційної монархії - виборну монархію. Глава Федерації Малайзії, якого офіційно називають Янг ді-Пертуан Агонг, дістав

владу не в порядку престолонаслідування, а завдяки обранню тер­міном на п'ять років. Глава держави обирається нечисленною ко­легією - Радою правителів, яка складається з правителів, що вхо­дять до федерації дев'яти монархічних держав. Чотири губерна­тори зі складу Ради в обранні Верховного правителя участь не беруть.

Більшістю голосів члени Ради правителів обирають (у поряд­ку черговості) правителя однієї з монархічних держав главою федерації. Монарх може подати у відставку або бути усуненим з посади Радою правителів. Власне, він має звичайні повноважен­ня парламентарного монарха.

Таким чином, форма правління у Малайзії являє собою по­єднання монархічної та республіканської форм правління за оче­видної переваги першої.

§ 3. Республіка

Республіка - це така форма правління, за якої всі вищі органи державної влади або обираються, або формуються загальнонаціо­нальною представницькою установою. Республіканська форма правління була відома як рабовласницькій, так і феодальній дер­жаві, однак найбільшого поширення вона зазнала за сучасних умов. Республіка як форма правління є найзручнішою і досконалою фор­мою здійснення державної влади. Практика державного будівниц­тва в зарубіжних країнах знає два основних види республіканської форми правління - президентську та парламентарну.

**Президентська республіка.** Історично республіканська фор­ма правління в зарубіжних країнах виникла, насамперед, у вигляді президентської республіки.

Теоретично президентська республіка будується за принципом жорсткого поділу влади. У конституціях відповідних країн існує чітке розмежування компетенції між вищими органами законо­давчої, виконавчої та судової влади. Вищі органи влади не тільки структурно відокремлені, а й мають значну самостійність щодо один одного.

Такий вид республіки характеризується, насамперед, тим, що в руках президента поєднані повноваження глави держави і гла­ви уряду. Існує і формальна відмінна ознака президентської рес­публіки - відсутність посади прем'єр-міністра. Глава держави

124

Розділ 10

Форми правління

125

обирається загальним прямим або непрямим голосуванням. Уряд призначається президентом і не несе відповідальності перед пар­ламентом. Президент не має права розпуску парламенту.

Уперше ця форма правління була встановлена в США відпо­відно до Конституції 1787 р. У подальшому північноамериканська форма правління була зразком для багатьох країн, але найбіль­шого поширення вона дістала у державах Латинської Америки (Бразилії, Венесуелі, Гаїті, Гватемалі, Гондурасі, Домініканській Республіці, Колумбії, Мексиці, Парагваї, Еквадорі та ін.).

Система вищих органів США базується на принципі «стри­мувань і противаг», згідно з яким президент, Конгрес і Верхов­ний Суд наділяються такими повноваженнями, які дозволяють їм впливати один на одного.

У президентській республіці президент, як уже згадувалося, і глава уряду поєднані в одній особі. Він сам добирає членів уряду і звільняє їх з посади. Члени уряду не утворюють єдиного колегі­ального органу, не несуть солідарної відповідальності і діють, влас­не, індивідуально, здійснюючи вказівки глави держави.

Суттєвою ознакою, що характеризує президентську республі­ку, є незалежне становище президента і парламенту щодо один одного. Виконавча влада безроздільно зосереджена в руках уряду на чолі з президентом, а законодавча - в руках загальнонаціональ­ної представницької установи: їх влада здійснюється протягом визначеного терміну повноважень. Навіть якщо між ними немає спільної думки з питань внутрішньої і зовнішньої політики, вони вимушені діяти протягом усього терміну повноважень. Як прави­ло, така ситуація не призводить до будь-яких серйозних наслідків. Парламент позбавлений права вимагати відставки уряду, який, своєю чергою, не має права розпуску парламенту. Ця обставина позбавляє їх можливості шантажувати один одного. Отже, у пре­зидентській республіці за умов дотримання конституційної закон­ності уряд функціонує відносно стабільно, а парламент менш підданий впливу з боку виконавчої влади. У той самий час не слід розглядати ці відносини спрощено.

Так, на практиці президент, який не має законодавчої ініціа­тиви, звертається до парламенту з посланням або доручає своїм прибічникам внести білль, підготовлений адміністрацією для роз­гляду у Конгресі. Прийнятий палатами парламенту законопро­ект передається на підпис президенту. На цій стадії законодавчо-

го процесу глава держави може ефективно брати участь у процесі прийняття закону. Президент має право вето. Так, згідно з Кон­ституцією США (ст. II розд. 7) президент може у десятиденний термін повернути Конгресу текст законопроекту без свого підпи­су. До тексту додаються пояснення, які спонукали главу держави відхилити направлений йому законопроект. Якщо ця ситуація складається під час сесії, то Конгрес більшістю голосів у дві тре­тини (у кожній палаті) може уникнути цієї заборони. Якщо ж за­конопроект потрапив до президента в останні десять днів роботи сесії, він не повинен повертати його до Конгресу, супроводжую­чи відповідним обґрунтуванням свою відмову в підписі. Законо­проект залишається в «кишені» у президента, тобто йдеться про так зване «кишенькове вето».

Вето - дієва зброя в руках президента. Практика свідчить, що уникнути «відкладального вето» складно, а «кишенькового» -практично неможливо. Відсутність парламентської відповідаль­ності президента не означає, що його не можна усунути з посади і притягнути до відповідальності. Дострокове усунення президен­та з посади можливе лише у двох випадках: якщо він визнаний винним судом імпічменту або подав у відставку.

Імпічмент - особлива судова процедура, яка порушується і здійснюється стосовно осіб, які перебувають на службі США, у тому числі й Президента (ст. II розд. 4 Конституції). Рішення щодо притягнення глави держави до суду імпічменту виноситься пала­тою представників. Сенат виступає як суд, де і виноситься ви­правдувальний або звинувачувальний вердикт більшістю голосів у дві третини.

Президент є главою політичної партії, яка перемогла на пре­зидентських виборах, керівником уряду США, у зв'язку з чим зай­має становище, яке уможливлює його вплив на громадську дум­ку і тим самим на курс законодавчої політики Конгресу США.

Президент наділений і судовою владою. До повноважень, на­даних йому конституцією, належить призначення важливих по­садових осіб: федеральних суддів, включаючи суддів Верховного Суду, що має бути ствердженим у Сенаті. Друге, досить вагоме, право, яким наділений президент, - це право повного або умов­ного помилування будь-якої особи, звинувачуваної у порушенні федерального закону (за винятком випадків імпічменту). Право

126

Розділ 10

форми правління

127

помилування охоплює право зменшення термінів ув'язнення і розмірів штрафів.

Відповідно до Конституції президент є федеральною посадо­вою особою, яка несе головну відповідальність за відносини США із зарубіжними державами. Він призначає послів, посланників і консулів, кандидатури яких підлягають затвердженню у Сенаті, приймає іноземних послів та інших офіційних осіб. Разом із Дер­жавним секретарем він здійснює керівництво всіма офіційними контактами з іноземними урядами. Президент може особисто бра­ти участь у зустрічах на вищому рівні, які провадяться з метою безпосередніх консультацій між главами держав. Так, президент Томас Вільсон очолював американську делегацію на Паризькій конференції наприкінці Першої світової війни; президент Франк­лін Рузвельт брав участь у конференціях з главами союзних урядів на судні, а також у Криму, в Азії та Африці під час Другої світової війни; президенти Гаррі Трумен, Дуайт Ейзенхауер, Джон Кен-неді, Ліндон Джонсон, Річард Ніксон, Джералд Форд, Рональд Рейган, Білл Клінтон - зустрічалися з державними діячами зару­біжних країн з метою обговорення питань послаблення міжнарод­ної напруженості та скорочення гонки озброєнь. Перше місце у США серед співпрацівників президента посідає віце-президент. Проте це не означає, що він є його найближчим соратником і по­мічником. Іноді цей пост посідає один із суперників президента в боротьбі всередині партії за висунення кандидата на цей пост, що сприяє згуртованості партійних лав. У цілому віце-президент може відігравати активну роль у випадку вступу на посаду прези­дента, якщо сам президент залишив посаду до закінчення термі­ну повноважень. Так сталося в США у 1945 р. (Г. Трумен), 1963 (Л. Джонсон) та 1974 р. (Д. Форд).

У багатьох президентських республіках Латинської Америки застосовується система прямих виборів президента. Обрання гла­ви держави прямим голосуванням часто використовується як до­каз на користь установлення сильної президентської влади, тому що у цьому разі свій мандат він одержує «прямо від народу». Внас­лідок цього багато президентських республік у Латинській Аме­риці часто називають «суперпрезидентськими», тим самим підкрес­люючи їх відмінності від класичної форми правління у США.

Але історична практика свідчить про те, що пост глави держа­ви у таких країнах частіше заміщався не шляхом виборів, а в ре-

зультаті державних переворотів. За 150 років незалежного існу­вання латиноамериканських республік у них відбулося 535 дер­жавних переворотів. Крім того, прямі вибори президента, незва­жаючи на їх зовнішній демократизм, створюють інколи певні передумови для появи авторитарних тенденцій у здійсненні президентом своєї влади. Президент, який вважається обраним безпосередньо населенням, може не тільки протиставити себе Конгресу, а й поставити його іноді у залежне від себе становище. Цьому значною мірою сприяє велике коло прерогатив, які має пре­зидент.

Поєднуючи у своїх руках функції глави держави і глави уряду, вільного від парламентської відповідальності, президент, як прави­ло, є також головнокомандуючим збройними силами республіки, що у сукупності з його правом оголошувати в країні надзвичайне або осадне становище перетворює його, власне, на «суддю останньої інстанції, на верховного арбітра у державі». Широкі повноваження у сфері законодавства, значна у низці країн залежність судових органів і органів місцевого управління від глави виконавчої влади -усе це сприяє ще більшій концентрації влади в руках президента. Часто він очолює і найвпливовішу партію у державі.

Президент має право відкривати й закривати чергові сесії Кон­гресу, скликати Конгрес на надзвичайні сесії, припиняти чергові сесії, коли палати не доходять загальної згоди. Крім того, глава держави наділений широкими законодавчими повноваженнями. Так, президенту належить виключне право внесення бюджетних законопроектів, законопроектів з питань судової системи, держав­ної служби тощо, а також право видання декретів, що мають силу закону, з допомогою яких регулюються найважливіші сфери соці­ально-економічного та політичного життя країни (Конституція Бразилії 1969 p.).

Право вето президента у республіках Латинської Америки ширше за право вето президента США, оскільки президенти в цих країнах уповноважені відхиляти законопроекти як у цілому, так і в будь-яких їх частинах. Останнє, тобто вибіркове, вето Консти­туцією США не передбачене. Шляхом одного або навіть двох по­вернень законопроекту Конгресу президент може домогтися вне­сення у текст вигідних для нього змін.

Глава держави може втручатися і в межі законодавчої компе­тенції Конгресу. Цьому значною мірою сприяє поширена практи-

128

Розділ 10

Форми правління

129

ка делегованого законодавства. Контролювати практику прези­дентського делегованого законодавства складно, тому що глава держави часто поступається своїм правом іншим, нижчим орга­нам виконавчої влади. У результаті такої субделегації нормотвор-чістю займаються члени уряду, глави міністерств, керівники різних відомств. їхня діяльність навіть формально не підпадає під контроль Конгресу.

Втілюючи у життя закони, прийняті парламентом відповідної країни, президент повинен забезпечити «їх точне виконання» (ст. 80, п. І Конституції Мексики 1917 p.). З цією метою він видає різні акти, які на практиці не тільки «сприяють» реалізації законів, а й нерідко змінюють сенс і значення окремих положень чинних законів.

Наведені положення свідчать про те, що сильна президентсь­ка влада, досить широкі повноваження глави держави у галузі законодавства деякою мірою обмежують функції загальнонаціо­нальної представницької установи навіть за умов режиму демо­кратії. У той самий час не слід вважати, що парламенти повністю втратили своє значення як нормотворчі органи. Дарма що прези­дент має широкі повноваження, йому в цілому ряді випадків до­водиться зважати на позицію парламенту.

**Парламентарна республіка.** За такої форми правління на чолі держави стоїть виборна посадова особа. Уряд формується і діє за умови, що має підтримку, тобто довіру нижньої палати парламенту (або обох його палат). Уперше подібна форма правління з'явила­ся у Франції у 70-х роках XIX ст. Розбіжності у Національних зборах, відсутність єдності в питаннях державного будівництва у той період призвели до появи «тимчасової» республіки, побудо­ваної на зразок конституційної монархії. «Тимчасова» парламен­тарна республіка, що встановилася у Франції, виявилася досить довговічною. У подальшому схожа форма правління була вста­новлена у багатьох зарубіжних державах. На даний час така фор­ма правління існує в Італії, Німеччині, Греції, Угорщині, Словакії, Чехії, Індії, Ізраїлі, Лівані, Туреччині, Гайані, Тринідаді і Тобаго та деяких інших державах.

Характерною особливістю парламентарної республіки є про­голошення принципу верховенства парламенту, перед яким уряд несе політичну відповідальність за свою діяльність. Формальною ознакою даної форми правління є наявність посади прем'єр-міністра. Звідси «дуалізм виконавчої влади», тобто поділ її на без­відповідального главу держави та відповідальний перед парламен-

том уряд на чолі з прем'єром. Головним засобом впливу парла­менту на відповідальний перед ним уряд є вотум недовіри, який призводить до відставки міністрів. У свою чергу, за парламентом визнається право на достроковий розпуск нижньої палати парла­менту. Іншою особливістю є те, що уряд формується парламен­тарним шляхом з числа лідерів партії, яка перемогла на парла­ментських виборах, тобто яка має більшість у нижній палаті. Участь президента у формуванні уряду має суто номінальний ха­рактер. Вибір глави держави, як раніше згадувалося, відзначаєть­ся результатом парламентських виборів. Тому правління у пар­ламентарній республіці носить партійний характер.

Глава держави у парламентарній республіці може обиратися по-різному, найчастіше - парламентським шляхом. Так, у Греції та в Італії президент обирається парламентом, у Німеччині -Федеральними зборами у складі всіх членів Бундестагу і такої самої кількості делегатів ландтагів, тобто парламентів земель. В Австрії глава держави обирається безпосередньо виборцями за ма­жоритарною системою абсолютної більшості. Якщо жоден з кан­дидатів не набирає потрібної більшості у першому турі, то на дру­гий тур допускаються кандидати тільки двох партій, які набрали найбільшу кількість голосів у першому турі. Тому найхарактерні­шою ознакою парламентарної республіки є політична відпові­дальність уряду перед парламентом. Це положення закріплене конституціями, законами чи звичаями всіх парламентарних рес­публік. З огляду на те, що міністри несуть солідарну відпові­дальність, дії окремого міністра розцінюються як вияв загальної політики уряду. Осудження діяльності окремого міністра може бути розцінене як вияв вотуму недовіри всьому уряду.

Положення про вотум недовіри викладені в конституціях різних держав неоднаково. В Італії, наприклад, конституція закріплює прин­ципи політичної відповідальності уряду перед обома палатами пар­ламенту (ст. 94 Конституції 1947 p.). Кожна палата виявляє довіру або недовіру шляхом прийняття мотивованої резолюції. Питання щодо резолюції недовіри може бути поставлене на обговорення тільки тоді, коли вона підписана не менш як десятою частиною членів палати і з моменту її прийняття пройшло не менш як три дні.

У Німеччині уряд несе відповідальність тільки перед Бундес­тагом, тобто нижньою палатою парламенту. Стаття 67 Основного Закону ФРН визначає, що виявити недовіру федеральному канц­леру можна лише за умови, що бундестаг обере йому спадкоємця.

9 — 6-565

130

Розділ 10

Форми правління

131

Конституція Греції 1975 p. (зі змінами у 1985 р.) передбачає, що вотум недовіри може бути виявлений на підставі резолюції осуду уряду. Резолюція підписується не менш як шостою частиною депутатів, і її обговорення розпочинається не раніше, ніж через два дні після її винесення. Рішення приймається абсолютною більшістю голосів присутніх парламентаріїв, що має складати не менш як дві п'ятих облікового складу депутатів (ст. 84).

Президент у парламентарній республіці є носієм офіційної політичної доктрини і не є активним керівником держави. Він не наділений надзвичайними повноваженнями, не може видавати нормативні акти, рівнозначні законам, і тому серйозного впливу на процес прийняття важливих політичних рішень не справляє. У більшості парламентарних республік існує інститут контрасиг-натури. Нормативний акт президента набуває юридичної сили тоді, коли він підписаний міністром, з відомства якого видається, або прем'єр-міністром. Президент може висловлювати свою дум­ку щодо виданого акта, проте вирішального голосу не має. Ця об­ставина певною мірою пояснює принцип політичної безвідпові­дальності глави держави, якого можна притягнути до криміналь­ної відповідальності тільки у разі вчинення тяжкого злочину.

§ 4. Змішані форми правління

В історії розвитку деяких зарубіжних країн, а також у практиці сучасного державного будівництва зустрічаються такі форми прав­ління, які поєднують у собі елементи як президентських, так і пар­ламентарних республік. У низці країн Східної Європи та Латинсь­кої Америки періодично виникали подібні форми правління. Цьо­му варіанту змішаної форми правління притаманні дві основні ознаки. По-перше, існування поста глави уряду поряд з посадою президента; по-друге, визначений ступінь відповідальності Ради Міністрів перед законодавчим органом, наприклад у Перу з 1933 р. аж до державного перевороту 1968 року. Але різновиди цієї форми правління у певних країнах виявлялися по-різному.

Відповідно до Конституції Перу 1933 р. поряд з президентом у структурі виконавчої влади існував і такий орган, як голова Ради Міністрів. Він призначався президентом після консультації з ліде­рами політичних партій, які мали більше місць у парламенті. Гла­ва уряду мав певні повноваження, які у країнах Латинської Аме­рики зосереджені в руках президента або, як у США, здійсню-

ються главою держави за згодою з Сенатом. Так, призначати і звільняти членів уряду президент міг лише за згодою з головою Ради Міністрів. Сформувавши Раду Міністрів, президент не міг у подальшому здійснювати будь-які зміни в її складі, без згоди на це глави уряду. Рада Міністрів, а не президент, призначала на вищі посади в армії і на флоті, скликала Конгрес на надзвичайні сесії, розробляла бюджет, укладала міжнародні договори тощо. Харак­терною рисою форми правління Перу було подвійне становище уряду стосовно глави держави і Конгресу. Рада Міністрів несла політичну відповідальність як перед президентом, так і перед пар­ламентом. Отже, посада президента у цій країні була не настільки значущою, як в інших країнах.

Ще один приклад з історії державного будівництва країн Аме­риканського континенту. У Панамі за Конституцією 1972 р. існу­вала змішана форма правління, властивістю якої було особливе становище уряду в системі державних органів. Основною фігу­рою в державному механізмі був не президент, а глава уряду. Він мав великі повноваження відповідно до ст. 227 Конституції 1972 р. Найважливішим було право командувати Збройними Силами, призначати і звільняти членів уряду, призначати командирів різних родів військ, присвоювати офіцерські звання, призначати за згодою з урядом суддів Верховного Суду, Генерального проку­рора, укладати міжнародні договори тощо. Особливістю форми правління в Перу була наявність двох державних органів, які здійснювали законодавчі функції. За конституцією нормотвор-чість належала до компетенції парламенту і національної законо­давчої ради у складі глави уряду, президента, віце-президента, голови Національних зборів, міністрів і членів законодавчої комісії. Отже, президент посідав не основне місце у структурі органів державної влади Перу.

Найтиповішим прикладом змішаної форми правління, що існує за сучасних умов, є Франція. За Конституцією 1958 р. Централь­ною фігурою в системі вищих органів державної влади є президент. Він наділений дуже великими повноваженнями і обирається з 1962 р. шляхом прямих виборів. Уряд формується президентом і несе перед ним політичну відповідальність. Парламент фактично поз­бавлений можливості контролювати уряд. Це положення закріп­лене у ст. 23 Конституції 1958 p.: «Функції члена уряду несумісні з парламентським мандатом, з будь-якою посадою професійного представництва загальнонаціонального характеру, з будь-якою дер-

132

Розділ 10

жавною службою...». Президент головує у Раді Міністрів, а прем'єр-міністр, який виконує підготовчу роботу - у Раді Кабінету. Поряд з повноваженнями, властивими главі президентської республіки, президент наділений і правами президента парламентської держа­ви. Так, президент має право розпуску парламенту і фактично пе­ревершує главу держави у президентській республіці. Наведені положення дозволяють зробити висновок про деякі найхарак­терніші ознаки президентської республіки. Для напівпрезидентсь-кої республіки типовим є обрання президента загальним голосу­ванням; наділення глави держави власними прерогативами; неза­лежність президента від уряду; наявність відповідального перед парламентом уряду на чолі з прем'єр-міністром.

В Європі існують держави, які можуть бути віднесені до парла­ментарних республік досить умовно. Так, в Австрії, Ісландії, Ірландії на практиці глави держав не виконують багатьох своїх повнова­жень, наданих їм конституціями. У Португалії і Фінляндії урядова влада реально зосереджена в руках як президента, так і прем'єр-міністра. Аналогічне положення існує в Болгарії, Польщі, Румунії.

Досить своєрідна форма правління склалася в Швейцарії. Функції глави держави тут здійснює колегіальний орган - Феде­ральна рада. До її складу входять сім членів, які обираються тер­міном на чотири роки Федеральними зборами (парламентом) і виконують одночасно функції глави держави та уряду. Керує ро­ботою Федеральної ради президент, який обирається на один рік з-поміж членів ради Федеральними зборами. Отже, функції гла­ви держави виконує Федеральна рада на чолі з президентом.

Виникнення змішаних форм правління часто пов'язують з праг­ненням послабити сильну президентську владу, перешкодити вста­новленню режиму особистої влади. Деякі автори вказують на спро­би відмовитися від президентської форми правління і здійснити перехід до парламентарної республіки. Певною мірою можна пого­дитися з наведеними доказами, однак слід нагадати, що удавання до змішаної форми правління скоріше пояснюється прагненням правлячих кіл одночасно використати у своїх цілях різні сторони як президентської, так і парламентської форми правління.

Історичний досвід свідчить про поступову трансформацію змішаних форм правління в одну з чітко встановлених держав­них форм.

Розділ 11

Парламент

§ 1. Поняття парламенту та парламентаризму

Парламент є представницькою установою країни. Колегіальний за своєю внутрішньою структурою та принципами діяльності він представляє різноманітні групові, партійні та національні інтереси.

Виборці делегують повноваження депутатам через вибори. Тому, у світлі сказаного, «палати парламенту, що створюються шляхом призначення, не є представницькими установами (наприк­лад, палата лордів Великобританії, члени якої призначаються мо­нархом; Сенат Канади, що призначається генерал-губернатором).

Представницькі установи наділені безпосередніми повнова­женнями, обсяг і зміст компетенції представницької установи визначаються конституцією. Вони можуть функціонувати лише за умов демократичного режиму.

Отже, парламент - це виборний колегіальний орган держави, наділений нормотворчими, фінансовими та контрольними повно­важеннями, що діє в умовах демократичного режиму.

Парламентаризм у широкому розумінні - це система форму­вання та діяльності верховного представницького органу, держа­ви, а також політико-державних відносин та інститутів, прямо чи непрямо пов'язаних з ним за умови існування у суспільстві де­мократичного режиму. У країнах, де нормально функціонують парламенти га існує політичний режим, створюються сприятливі умови для формування системи парламентаризму.

Парламент і парламентаризм є показником рівня стану демо­кратизму в суспільстві. У країнах, де відсутня демократія, а пар­ламент функціонує лише формально, не виконуючи належним чи­ном своїх функцій, не формується система парламентаризму.

Парламентаризм - це цілісна політико-державна система, що складається з ряду демократичних і бюрократичних елементів і зв'язків, що взаємодіють між собою. Вони містяться у державній структурі, закріплюються конституціями та іншими правовими **актами. У** той самий час структура парламентаризму розгалу­жується. До неї включаються елементи та взаємовідносини, що не входять до державної системи; до них належить, наприклад, участь політичних партій у формуванні парламенту тощо.

134

Розділ 11

парламент

135

Парламентаризм є установою, що являє собою важливу час­тину політичної системи суспільства. Парламентаризм - це фор­ма державного керівництва суспільством, якій притаманні керів­на роль представницького органу в системі органів держави, кон­троль парламенту за виконавчою владою, поділ діяльності законодавчої та виконавчої, привілейоване становище депутатів та їх юридична незалежність від виборців.

Принцип «поділу влади» на законодавчу, виконавчу та судову є характерним для парламентаризму. Згідно з цим принципом, що закріплюється багатьма конституціями зарубіжних країн (ви­нятки становлять, наприклад, конституції КНР, СРВ, КНДР, Рес­публіки Куба), парламент - носій верховної законодавчої влади.

Найменування, структура, формування і термін повноважень парламенту. Конституції зарубіжних країн по-різному називають вищі представницькі органи: Конгресом (Конституція США); Ге­неральним конгресом (Конституція Мексиканських Сполучених Штатів); Генеральними кортесами (Конституція Іспанії); Парла­ментом (Конституції Індії, Італії, Франції, Японії); Зборами (Фе­деральні збори Російської Федерації, Федеральні збори Австрії, Всекитайські збори народних представників, Верховні народні збо­ри Корейської Народно-Демократичної Республіки, Народні збо­ри Республіки Болгарія, Великі національні збори Республіки Ру­мунія); Асамблеєю (Асамблея республіки за Конституцією Порту­галії, Національна асамблея народної влади на Кубі); Скупщиною (Союзна Республіка Югославія); Ригсдагом (Швеція).

Конституції таких, наприклад, країн, як Німеччина та Респуб­ліка Польща обмежуються лише відповідними найменуваннями палат: бундестаг і бундесрат, Сейм і Сенат і не вживають терміна «парламент», хоча вони і є таким у дійсності, а Сейм і Сенат, що скликаються в окремих випадках на спільні засідання для роз­гляду, наприклад, питання про прийняття президентом прися­ги, утворюють Національні збори.

За своєю структурою вищі представницькі органи є одно- та двопалатними (бікамеральними).

Двопалатна структура парламенту властива як унітарним, так і федеративним державам, проте принципи формування верхньої палати федеративної країни відмінні, порівняно з унітарною дер­жавою, що має у своєму складі верхню палату. Нижня палата у двопалатному парламенті називається по-різному: Палата пред-

ставників (Австралійський Союз, США, Японія та ін.), Палата депутатів (Італія, Мексика), Національна рада (Австрія), Держав­на Дума (Російська Федерація), Народна палата (Індія), Сейм (Польща), Палата громад (Великобританія, Канада), Віче рес­публік (Союзна Республіка Югославія), Національні збори (Франція) іт. ін.

Найпоширеніші назви верхньої палати парламенту - Сенат (Бразилія, Аргентина, Іспанія, Італія, Польща, Румунія, Франція та ін.); Палата сенаторів (Мексика); Палата радників (Японія); Рада штатів (Індія); Палата лордів (Велика Британія); Федераль­на рада (Австрія); Віче громадян (Союзна Республіка Югосла­вія); Рада Федерації (Російська Федерація).

Однопалатна система парламенту є характерною для монона­ціональної держави, що займає, як правило, невелику територію. Джерела її виникнення різноманітні. В одних країнах однопалат­на структура парламенту була встановлена разом з утворенням незалежної держави. Так, у Болгарії після закінчення болгаро-турецької війни була прийнята Тирновська Конституція 1879 p., яка передбачала однопалатні Народні збори. Така сама структу­ра парламенту закріплювалася конституціями (1947,1971 pp.) та нині чинною (1991 p.).

Після Другої світової війни від двопалатної структури парламенту відмовилися Греція, Данія, Швеція, Португалія, Туреччина, Єгипет, Нова Зеландія, Еквадор та інші країни. Однопалатній структурі пар­ламенту надала перевагу Об'єднана Республіка Танзанія.

На думку деяких політологів і державознавців, однопалатний парламент більше відповідає демократичному устрою та однона-ціональному складу населення. Він простіший та ефективніший, законодавча процедура не настільки складна, як у двопалатному парламенті. Нижні палати двопалатних парламентів і однопалатні парламенти формуються, як правило, шляхом прямих виборів. Всекитайські збори народних представників утворюються бага­тоступеневими виборами. Вони складаються з представників, об­раних від провінцій, автономних областей, міст центрального підпорядкування та збройних сил (ст. 59 Конституції КНР).

Верхня палата формується по-різному. Сенати у Польщі, Ру­мунії, США, Бразилії, Палата радників у Японії обираються пря­мими виборами.

Сенат Польщі (100 чоловік) обирається по воєводствах. Кож­не із 47 воєводств обирає по два, а два найбільших за кількістю

136

Розділ 11

Парламент

137

населення воєводства - по три сенатори; Сенат США обирається безпосередньо населенням штату за принципом: від кожного шта­ту по два сенатори. За такими самими принципами обираються сенатори в Австралії, але норма представництва від кожного шта­ту збільшена до десяти сенаторів. У такому самому порядку оби­раються сенатори мексиканського парламенту: по два від кожно­го штату і по два від федерального округу. У Швейцарії члени Ради кантонів обираються безпосередньо населенням кантону, а в одному з кантонів - кантональним парламентом.

В Австрії верхня палата - Федеральна рада - обирається ланд­тагами земель залежно від кількості населення землі. Земля з найбільшою кількістю населення обирає 12 членів, а кожна інша земля - таку частину від цього числа, яка пропорційна відношен­ню чисельності її громадян до зазначеної найбільшої їх чисель­ності, причому остача, що кількісно перевищує половину квоти, вважається за цілу квоту. Кожна земля повинна мати не менш як три представники (ст. 34 Федерального конституційного закону від 20 листопада 1920 p.).

В Індії Рада штатів обирається легіслатурами (законодавчи­ми зборами) штатів.

Своєрідною палатою за порядком її формування є Бундесрат Німеччини, з допомогою якого землі беруть участь у законодавстві та управлінні федерацією. Він складається з членів урядів земель, які їх призначають і відкликають. Кожна земля володіє не менш як трьома голосами, землі з населенням понад два мільйони ма­ють чотири, а з населенням понад п'ять мільйонів - п'ять голосів.

Сенат у Франції обирається непрямим голосуванням депута­тами Національних зборів, депутатами Генеральних рад департа­ментів і делегатами муніципальних рад.

В окремих країнах верхня палата не обирається, а формується за принципом спадкування чи за призначенням усього складу або частини його главою держави. До таких палат належить англійська Палата лордів, яка продовжує функціонувати та збільшується, незважаючи на те, що понад 80 років тому парламент прийняв рішення про її заміну. У даний час Палата лордів кількісно пере­вищує 1200 осіб, серед яких спадкові пери, довічні пери, пери за апеляцією, духовні пери. Палата лордів являє собою конститу­ційний анахронізм, пережиток феодалізму, один із самих недемо­кратичних інститутів у англійській системі демократії.

Сенатори в Канаді призначаються генерал-губернатором, а в Йорданії - королем.

Законодавство більшості країн встановлює різні вікові цензи для обрання нижньої та верхньої палат. Так, депутатами до ниж­ньої палати італійського парламенту - палати депутатів - може бути обраний будь-який виборець, якому на день виборів випов­нилося 25 років, а до верхньої палати - після досягнення 40 років; депутатами Палати представників США і сенаторами можуть бути обрані громадяни після досягнення відповідно 25 та ЗО років; до Національних зборів Франції - після досягнення 23 років, а се­наторами - 35 років.

Термін повноважень однопалатного парламенту складає чоти­ри або п'ять років. В окремих країнах з двопалатною структурою парламенту (Італія, Іспанія, Польща) термін повноважень палат збігається. У деяких двопалатних парламентах строк функціону­вання нижньої та верхньої палат різний. Так, Палата представ­ників США обирається на 2 роки. Сенат - на 6, Палата депутатів Мексики - на 3, а Палата сенаторів - на 6, Національні збори Франції - на 5, Сенат - на 9 років, в Японії Палата представників -на 4, а Палата радників - на 6 років і т. ін.

Склад верхньої палати, як правило, не переобирається одно­часно, а поновлюється по частинах: Сенат США, Рада штатів Індії -кожних два роки на одну третину; Сенат Франції - кожних три роки на одну третину; Палата радників Японії - на половину кож­них три роки. Часткове оновлення складу верхньої палати під час чергових виборів зберігає принцип наступності в її діяльності.

Кількісний склад парламенту визначається безпосередньо кон­ституціями або іншими законодавчими актами. Конституція, наприк­лад, Італії закріпила у кількісному складі палати депутатів 650 чо­ловік, а сенаторів - 315. Сейм Польщі складається із 460 депутатів, а Сенат - із 100 сенаторів. Конституції Греції, Іспанії встановлюють: нижчу та вищу межі кількісного складу парламенту. Кількість членів палати депутатів Греції не може бути меншою від 200 і більшою від 300 чоловік (ст. 51 Конституції). Конгрес Іспанії нараховує мінімум 300 і максимум 400 депутатів (ст. 68 Конституції).

Закон про вибори до Всекитайських зборів народних представ­ників (ВЗНП) і місцеві збори народних представників різних сту­пенів 1986 р. визначає верхню межу депутатів ВЗНП: вона не по­винна перевищувати 3 тис. чоловік (ст. 13).

138

Розділ 11

Парламент

139

Кількість членів парламенту Японії та Франції визначається не Конституцією, а законом.

Конституції зарубіжних країн закріплюють термін повноважень парламенту, протягом якого він виконує покладені на нього функції. Цей термін залишається незмінним або може тривати, скорочува­тися за власним рішенням або рішенням глави держави чи уряду.

Так, за конституціями, наприклад, США, Мексиканських Спо­лучених Штатів, КНР, Республіки Куба, не існує інституту до­строкового розпуску парламенту; не може бути розпущена достро­ково й Національна рада Швейцарії. Дострокові вибори Національ­ної ради можливі тільки за повної зміни федеральної конституції, прийнятої лише загальнонаціональним референдумом.

Конституція Австрії надала Національній раді права прийма­ти рішення про свій розпуск (ст. 29, п. 2) до закінчення строку повноважень на основі звичайного закону.

Таке саме право надає Сейму конституційний закон про відно­сини між законодавчою та виконавчою владою Республіки Польща, а також про місцеве самоврядування («Мала Конститу­ція» 1992 p.): «Сейм може бути розпущений власною постановою, прийнятою не менш як двома третинами голосів загального скла­ду депутатів» (ст. 4, п. 3).

Палата депутатів Греції розпускається у випадку необрання Президента навіть у третьому турі (ст. 32 п. 4 Конституції).

Право розпуску парламенту в цілому чи нижньої його палати належить главі держави або уряду за виняткових обставин. Так, Президент Італії може розпустити Палату представників і Сенат або одну з цих палат, заслухавши думку голів палат (ст. 88 Кон­ституції); Президент Республіки Польща може розпустити Сейм після заслуховування Маршала Сейму та Маршала Сенату; од­ночасно з розпуском Сейму припиняється термін повноважень Сенату (ст. 4, п. 4 Конституції).

Право розпуску нижньої палати належить, наприклад, прези­дентам Франції, Індії, Австрії. Палата представників Японії роз­пускається імператором за пропозицією та схвалення Кабінету; англійська Палата громад розпускається королевою за пропози­цією Кабінету і т. ін.

У деяких країнах, наприклад, у Франції, Японії тощо, верхні палати розпуску не підлягають. Не можуть бути розпущені та­кож Рада штатів Індії, Федеральна рада Австрії, які формуються

законодавчими органами суб'єктів федерації. Це положення сто­сується також своєрідної палати Німеччини - Бундесрату, - ут­вореної урядами земель; не підлягають розпуску й палати, члени яких не обираються (Палата лордів, Сенат Канади).

Конституції окремих країн можуть приймати рішення про про­довження терміну своїх повноважень за наявності своєрідних умов. Такими умовами були в одних країнах війна (Італія), над­звичайний стан (КНР, Індія), війна, військовий або інший над­звичайний стан (Болгарія).

Якщо вибори парламенту збіглися з настанням надзвичайно­го стану, то вибори відкладаються на строк дії цих умов, а розпу­щений парламент скликається знову.

У конституціях деяких країн указані підстави для розпуску парламенту.

Шведський Ригсдаг розпускається главою держави, якщо він чотири рази відхилив пропозицію Тальмана (голови) Ригсдагу про обрання прем'єр-міністра (розд. 6 § 3 Конституції). Генеральні кортеси Іспанії розпускаються королем, якщо протягом двох місяців після першого голосування жоден з кандидатів на посаду глави уряду не дістав довіри Конгресу.

Підставою для розпуску президентом Народних зборів Бол­гарії є неможливість сформувати Раду Міністрів як представни­ка третьої парламентської групи. У цьому разі президент призна­чає службовий уряд, розпускає Народні збори та призначає нові вибори. Під час дії Конституції Республіки Болгарія 1991 р. пре­зидент двічі розпускав Народні збори та призначав нові вибори.

Президент Республіки Польща може розпустити Сейм, якщо той протягом трьох місяців не прийняв закон про бюджет (ст. 21 «Малої Конституції»). Сейм може виявити недовіру Раді Міністрів і обрати нового голову Ради Міністрів і запропонова­ний ним склад уряду. Якщо Сейм виявив недовіру Раді Міністрів і не обрав її голову, то президент має право прийняти відставку уряду або розпустити Сейм (ст. 57- 62 «Малої Конституції»). Так, у 1993 р. президент розпустив Сейм і призначив нові вибори.

Президент Німеччини може розпустити Бундестаг у випадку необрання федерального канцлера.

Конституції окремих країн закріплюють умови, що виключа­ють право глави держави приймати рішення про розпуск парла­менту в цілому чи його нижньої палати.

140

Розділ 11

Парламент

141

Так, Президент Болгарії не може розпускати Народні збори протягом трьох місяців до закінчення строку свого мандата; Пре­зидент Італії - протягом шести останніх місяців своїх повноважень (ст. 99 п. 7 Конституції); Президент Франції не може розпустити Національні збори під час здійснення ними надзвичайних повно­важень (ст. 16 Конституції) та протягом року після обрання На­ціональних зборів у ході дострокових виборів (ст. 12 Конституції).

Не можуть достроково бути розпущені парламенти Іспанії, Польщі, Португалії та інших країн під час надзвичайного стану, а Сейм Польщі - особою, яка тимчасово заміщує президента.

Основні закони Австрії, Угорщини, Греції обмежують право президента розпускати парламент.

Федеральний Президент Австрії може розпустити Національ­ну раду, а Президент Греції - Палату депутатів з однієї підстави лише один раз. Президент Угорщини протягом терміну своїх по­вноважень може скористатися наданим йому правом розпуску Державних зборів не більш як двічі.

Цілі дострокового розпуску парламенту можуть бути різнома­нітними: подолання кризи у діяльності парламенту, намагання од­нопартійного чи коаліційного уряду використати політичну обста­новку, що склалася, для зміцнення своєї позиції у майбутньому пар­ламенті та завдати поразки опозиції в процесі наступних виборів.

Термін повноважень парламенту - це встановлений консти­туцією даної держави період часу, протягом якого орган держав­ної влади здійснює свої конституційні функції складом депутатів, обраних під час проведення виборів. Це визначення притаманне як однопалатному, так і двопалатному парламенту, верхня пала­та кожного з яких обирається на один і той самий термін, що й нижня палата і розпускається разом з нею.

§ 2. Компетенція парламенту

Конституція та інші нормативні акти закріплюють за держав­ними органами права й обов'язки та сферу їхньої діяльності. Най-ширшою компетенцією наділяються парламенти. Компетенція парламенту - основний чинник, що визначає його правове стано­вище, роль в юридично-політичному житті та взаємовідносини з іншими державними органами.

Компетенції парламенту належать законодавча сфера діяль­ності, прийняття закону про бюджет, формування вищих органів

держави, контроль за діяльністю уряду та здійснення зовнішньо­політичних функцій.

**Законодавчі повноваження.** Прийняття законів є головним завданням парламенту, основним його призначенням як загаль­нодержавної представницької установи.

Існують такі види законів: Конституція (Основний Закон), конституційний закон, органічний закон, звичайний закон. Зако­нодавство США та Великобританії розрізняє закони (біллі) публічні та приватні. Поширення набуло делеговане законодав­ство, що розглядається, наприклад, Асамблеєю Республіки Пор­тугалія як законодавча діяльність парламенту.

Обсяг повноважень парламенту залежить від ряду чинників: форми правління, форми політико-територіального устрою, роз­становки політичних сил, що склалася у період прийняття кон­ституції, і традицій. Конституції різними способами закріплюють компетенцію парламентів у законодавчій сфері: а) через перелік питань, за якими парламент може здійснювати законодавчу діяль­ність; б) без закріплення будь-яких питань, з яких парламент може здійснювати законодавчі функції; в) через встановлення віднос­но визначеної компетенції у сферах, що стосуються взаємовідно­син законодавчих органів федерації та її суб'єктів.

До конституцій, що закріплюють точний перелік питань, з яких парламентзаконодавствує, належать, наприклад, конституції США, Австрії, Болгарії, Франції. Так, у ст. 1 розд. 8 Конституції США перераховані питання, з яких Конгрес має право законодавствува-ти: встановлювати та стягувати податки; забезпечувати спільну оборону та загальний добробут; одержувати позики; регулювати торгівлю з іноземними державами та між окремими штатами; кар­бувати монету, регулювати її цінність і цінність іноземної валюти; оголошувати війну, набирати, формувати й утримувати армію, флот, поліцію тощо. Розділ 9 тієї ж статті містить перелік того, чого Конгрес не може здійснювати. З усіх інших питань (так звані оста­точні повноваження) закони приймаються штатами.

Федеральний конституційний закон Австрії від 10 листопада **1920** р. називає питання, за якими федеральні збори уповнова­жені приймати закони (ст. 10, 11), а за якими - лише загальні принципи законів (ст. 12). Конституційний Суд скасовує такий закон (ст. 140, п. 3) у разі порушення меж повноважень, встанов­лених Федеральним конституційним законом, федеральними органами або органами земель.

142

Розділ 11

Порломент

143

У федеративних державах розмежування повноважень у зако­нодавчій сфері здійснюється між федеральними органами та орга­нами суб'єктів федерації.

Конституція Болгарії 1991 р. (статті 84, 85) містить перелік питань, що належать до компетенції Народних зборів, а спірні питання повноважень між Народними зборами, Президентом і Радою Міністрів вирішує Конституційний Суд.

Такий спосіб закріплення повноважень заведено називати в юридичній літературі абсолютно визначеною компетенцією пар­ламенту.

Деякі конституції (Великобританії, Нової Зеландії, Португалії, Польщі та ін.) дуже широко закріплюють повноваження парла­менту в законодавчій сфері.

У Великобританії верховна влада в галузі законодавства до­ручається парламенту в цілому. Це - «королева у парламенті», тобто королева та дві палати парламенту. Законопроект, прийня­тий обома палатами, стає законом лише після ухвалення його ко­ролевою. Принцип верховенства парламенту означає, що він не зв'язаний жодними нормативними актами, ніхто не може обме­жити його верховенство у законодавчій владі. Він приймає та змінює будь-який закон у звичайному порядку, ніхто не може брати під сумнів конституційність акта, навіть суд.

До цієї ж групи, для якої сфера законодавчих повноважень не обмежена, належить парламент Італії. Розділ II Конституції Італії («Укладення законів») вказує лише на те, що «законодавча функ­ція здійснюється спільно обома палатами» (ст. 70 Конституції Італії), а повноваження кожної з палат можуть бути відстрочені лише у законодавчому порядку та лише на випадок війни (ст. 60 Конституції). «Мала Конституція» Польщі, Конституція Порту­галії обмежуються констатацією факту прийняття законів парла­ментом. «Сейм приймає закони більшістю голосів за присутності не менш як половини загальної кількості депутатів, якщо консти­туційний закон не передбачає інше», Асамблея Республіки Порту­галія може приймати закони з усіх питань, за винятком організації та порядку діяльності уряду (п. «г» ст. 164 Конституції Португалії).

За Конституцією Японії парламент є вищим органом держав­ної влади та єдиним законодавчим органом держави.

Проте слід зазначити, що ані конституція, ані закони про пар­ламент не визначають сферу законодавчого регулювання парла­менту. На практиці це спричинює те, що значна частина важли-

вих питань державного життя вирішується нормотворчою діяль­ністю уряду, а парламент законодавствує з питань загальних.

Отже, за характером конституційної регламентації цю групу парламентів можна віднести до парламентів з абсолютно необме­женою законодавчою компетенцією.

Третю групу складають парламенти з відносно визначеною компетенцією. До цієї групи належить Конституція Індії, яка вста­новлює три види повноважень: а) виключну компетенцію союзу, за якою може законодавствувати лише федеральний парламент; б) компетенцію законодавчих органів штатів; в) спільну компе­тенцію федерального парламенту та законодавчих зборів штатів.

Основний Закон Німеччини та Конституція Швейцарії вста­новлюють виключну компетенцію федеральних органів і конку­руючу законодавчу компетенцію земель або кантонів. У сфері кон­куруючої законодавчої компетенції землі наділяються правом за­конодавства лише тоді й остільки, коли й оскільки федерація використовує свої права законодавства.

**Прийняття законів.** Прийняття звичайних законів відбуваєть­ся згідно з процедурою, встановленою конституцією та регламен­тами палати або палат у двопалатному парламенті. Ця процедура схожа в основних рисах.

Початковою стадією законодавчого процесу є внесення зако­нопроекту до парламенту (або до однієї з його палат, або лише до нижньої палати).

Суб'єктами права законодавчої ініціативи є як один, так і гру­па парламентаріїв (кількість парламентаріїв, що володіють пра­вом законодавчої ініціативи звичайно передбачається регламен­том), постійні комісії (комітети), парламентські групи (клуби, фракції), уряд. В окремих країнах (у Мексиці, Польщі, Росії, Біло­русі) президент країни наділений правом законодавчої ініціативи з усіх питань, пов'язаних із здійсненням своїх функцій, а Прези­дент США - лише з питань щодо проекту державного бюджету.

Право законодавчої ініціативи у федеративних країнах належить вищим законодавчим органам суб'єктів федерації (наприклад, у Німеччині, Мексиці, в Австрії), а в Італії, Фінляндії та інших краї­нах - вищим органам влади автономних областей; у Російській Фе­дерації - Конституційному Суду; у КНР, на Кубі та деяких країнах Латинської Америки - Верховному Суду, Генеральній прокуратурі, крім того, в КНР - Центральній військовій раді, на Кубі - Цент-

144

Розділ 11

Парламент

145

ральному комітету профцентру трудящих Куби та національним керівним органам громадських організацій з питань їх компетенції.

У деяких країнах (США, Швейцарії, в Іспанії, Італії, Австрії, на Кубі) існує інститут народної ініціативи, сутність якого поля­гає у тому, що громадяни, які зібрали встановлену конституцією кількість голосів виборців, можуть вимагати від парламенту роз­гляду законопроекту.

Коло суб'єктів права законодавчої ініціативи досить широке, проте практично здійснення законодавчої ініціативи зосереджено в руках уряду, їх проекти розглядаються в першу чергу, вони мо­жуть вносити законопроекти до парламенту будь-коли, в той час, як депутати, наприклад парламенту Фінляндії, можуть вносити за­конопроекти лише протягом 14 днів після відкриття чергової сесії.

**Порядок реалізації права законодавчої ініціативи.** У двопа­латних парламентах законопроекти вносяться до нижньої палати, а якщо палати рівноправні (Італія, Мексика, Швейцарія та ін.), -до будь-якої.

Законопроекти приймаються на сесіях парламенту двома чи­таннями (у Болгарії на різних засіданнях Народних зборів), трьо­ма читаннями (в Австрії, Італії, Польщі, США та ін.).

Голова палати, до якої направлений законопроект, розглядає і вирішує питання про його подальшу долю. У разі позитивного рішення він дає розпорядження про його розмноження та про передачу тексту депутатам і включення його до порядку денного. Іноді ця процедура називається «першим читанням». Далі законо­проект без дебатів передається в постійну комісію або починають­ся дебати щодо його загальних принципів, вносяться поправки і доповнення. Такі процедурні дії називаються іноді «другим читан­ням». Комісія після розглядання повертає законопроект до парла­менту, де знову починаються дебати щодо його прийняття. Під час «третього читання» законопроект приймається остаточно.

Законопроект має бути прийнятий палатами за ідентичною редакцією, при цьому використовується метод «човна» («чов­ника») - передача тексту законопроекту від однієї палати до дру­гої до того часу, поки він не набуде однакової редакції. Для усу­нення розбіжності тексту законопроекту іноді створюється комі­сія з представників обох палат.

Важливе місце у діяльності парламенту посідає прийняття за­кону про бюджет. Проект закону про бюджет, на відміну від інших законопроектів, складається і вноситься на розгляд до нижньої

палати парламенту з нерівноправними палатами тільки урядом. На відміну від інших законів, що діють протягом тривалого часу, закон про бюджет функціонує лише один фінансовий рік.

Парламенти Угорщини, Греції, Словаччини, Чехії та інших країн обирають президента, формують уряд, органи конституцій­ного контролю й нагляду, Верховний Суд, їм належать повнова­ження у сфері оборони країни та зовнішньої політики. Вони здійснюють контроль за діяльністю уряду. Види контролю пар­ламенту за діяльністю уряду залежать від форми правління. У президентських республіках, де уряд формується президентом і не відповідає перед парламентом, контрольні повноваження ос­таннього не настільки великі, як у парламентарних республіках.

Конституції розрізняють дві форми відповідальності уряду: пол­ітичну й судову. Політична відповідальність означає висловлення недовіри уряду або його окремим міністрам, внаслідок чого вони мають залишити посади, які обіймають. Судова відповідальність означає притягнення до суду уряду в цілому або якогось його чле­на за вчинений злочин під час виконання своїх обов'язків.

Формами контролю за діяльністю уряду є постановка питан­ня про довіру за ініціативою уряду; пропозиція депутатів про ви­раження уряду недовіри; інтерпеляція; усні та письмові запитан­ня; спеціальні форми парламентського контролю.

Відмова парламенту в довірі уряду тягне за собою відставку ос­таннього.

Група, що кількісно складає від однієї десятої до однієї четвертої всіх депутатів палати, може внести резолюцію недовіри уряду, за яку має висловитися абсолютна більшість депутатів. Президентові на­дається право у разі вираження недовіри уряду прийняти його відставку або розпустити парламент і призначити нові вибори.

Інтерпеляція являє собою звернення у письмовій формі групи депутатів до уряду з вимогою надати інформацію з найважливі­ших питань внутрішньої та зовнішньої політики або з будь-якого конкретного питання, що має загальнодержавне значення. Відповідь уряду обговорюється на пленарному засіданні палати і може завершитися прийняттям резолюції недовіри.

Запитання письмові та усні є, як правило, засобом одержання інформації, надання палаті тих або інших документів, критики діяльності уряду в цілому або окремих міністрів. Відповідають, зазвичай, усно чи письмово, негайно або на наступному засіданні.

10 — 6-565

**Розділ 12**

**Глава держави**

§ 1. Поняття інституту глави держави

Істотним важелем у механізмі державного управління суспіль­ства зарубіжних країн є глава держави. Він начебто вивершує всю систему органів влади й управління, і юридично йому в цій сис­темі належить першорядне місце. У більшості зарубіжних країн функції глави держави доручаються одноособовому органу. За­лежно від форми правління - це або президент, або монарх. Щодо народів, які живуть у державах з монархічною формою правлін­ня, то вони називають себе підданими його величності короля, імператора, шейха і т. ін., а з республіканською - громадянами.

Винятковим є виконання функції глави держави колегіальним органом. Так, у Швейцарії функції глави держави згідно з чин­ною Конституцією 1999 р. виконує Федеральна рада, яка одно­часно є й урядом країни.

Молоді національні держави, що утворилися в ході національ­но-визвольних революцій і після розпаду колоніальної системи, також сприйняли інститут одноособового глави держави (Індія, Єгипет, Конго та ін.).

У постсоціалістичних країнах також конституційним правом закріплений інститут одноособового глави держави (Болгарія, Чехія, Польща та ін.).

Державне право зарубіжних країн розглядає главу держави як носія вищої виконавчої влади, а також як вищого представника держави у сфері міжнародних відносин. Так, ст. II (розд. 1) Консти­туції США 1787 p. говорить: «Виконавча влада здійснюється Президентом Сполучених Штатів Америки...». Про широкі влад­ні повноваження глави держави свідчить і Конституція Іспанії 1978 р., у ст. 56 якої записано: «Король є главою Іспанської дер­жави, символом її єдності й сталості. Він є гарантом правильного функціонування державних інститутів; здійснює вище представ­ництво Іспанії у міжнародних відносинах, особливо з націями, з якими вона пов'язана історично, а також здійснює функції, на­дані йому Конституцією і Законом».

147

Главо держави

Однак між тими значними повноваженнями, якими наділяє главу держави Конституція, і тією реальною роллю, яку він віді­грає у суспільно-політичному житті конкретної країни, нерідко існує розрив. Останній залежить від багатьох чинників, насампе­ред, від форми правління, політичного режиму і соціально-полі­тичного становища у країні, від історичного етапу й рівня соці­ально-економічного розвитку країни, від того становища, яке зай­має глава держави у діловому світі своєї країни, а у президентів -й від порядку їх обрання.

Більш широкими і реальними владними повноваженнями во­лодіє глава держави тієї країни, де він одночасно є носієм вико­навчої влади і очолює уряд (США, Франція, Чехія). Дещо мен­шою мірою помітний його вплив на формування державної полі­тики у парламентарних монархіях (Великобританія, Японія) і парламентарних республіках (Німеччина, Італія, Угорщина). Але не можна дану тезу розглядати як обов'язкову закономірність, тому що на різних етапах історичного й соціально-економічного розвитку зарубіжних держав, залежно від мінливих методів здійснення влади, один із згаданих вище чинників може мати ви­рішальне значення, а інші можуть виявлятися у згладженій формі. Так, у сучасній Іспанії, яка за формою правління є парламентар­ною монархією, глава держави - король Хуан Карлос І - посідає вельми помітне місце у вирішенні соціально-економічних і полі­тичних проблем країни.

Інститут глави держави своєю появою зобов'язаний абсо­лютній монархії, хоча є суто буржуазним. У тих зарубіжних краї­нах, де буржуазія у боротьбі за владу була достатньо організована, згуртована й сильна, де вона досягала перемоги над аристокра­тичною феодальною знаттю, буржуазно-демократичні революції завершувалися, як правило, поваленням монархів, їх відправлен­ням на ешафот, встановленням демократичнішої республікансь­кої форми правління на чолі з главою держави, який обирався. Навпаки, у країнах, де буржуазії не вдавалося через свою слабкість остаточно перемогти феодальну аристократію, де вона була зму­шена йти на компроміс із силами, що прийшли до влади, цей ком­проміс завершувався збереженням старого феодального інститу-монарха (так було, наприклад, у Великобританії, Сканди­навських країнах і т. ін.).

Щоправда, сучасні монархії - далеко не ті, якими вони були за середньовіччя. У багатьох монархічних державах під впливом де-

**10\***

148

Розділ 12

Глава держави

149

мократичних сил монархи згідно з нормами конституцій були позбавлені своїх великих прерогатив і за ними залишилися в ос­новному представницькі та церемоніальні функції.

Видатний фахівець правової системи Японії Цунео Інако у своїй праці зазначає: «Конституція Японії відводить імператору роль декоративної прикраси державного механізму. Імператор не є ані правителем Японії, ані главою держави».

§ 2. Порядок заміщення посади глави держави

Правове становище монарха, на відміну від президента, харак­теризується двома основними особливостями. По-перше, влада монарха юридично вважається незалежною від будь-якої іншої влади, органу чи виборчого корпусу. Він владарює безстроково (обмежено чи абсолютно) за власним правом і вважається джере­лом усієї державної влади у країні. По-друге, влада монарха спад­кова й переходить від одного представника царюючої династії до другого за встановленим законом порядком.

Новелою державного права теперішнього дня є «виборна» мо­нархія. Так, згідно з Конституцією Малайзії 1957 р. глава держави обирається на п'ять років із султанів дев'яти штатів (у Федерації є 13 штатів, з яких дев'ять очолюються султанами-наступниками). Виборною є й посада глави держави - шейха в ОАЕ. Його обирає на п'ять років Верховна рада емірів - вищий орган влади у країні.

Монарх як глава держави, на відміну від президента, володіє рядом прав і прерогатив. Це і суто зовнішні атрибути монаршої влади, і така досить серйозна прерогатива, як абсолютне вето. До зовнішніх атрибутів монаршої влади належить право на титул і особливу назву: «король» чи «королева» у Великобританії, Швеції, в Іспанії; «імператор» в Японії; «емір» у Кувейті; «сул­тан» в Омані; «князь» - у Монако і Ліхтенштейні. Титул зумов­лює й обов'язкову форму звертання до монарха: «Ваша ве­личність». У титулі звичайно перераховуються володіння монар­ха, підкреслюється божественне походження його влади тощо. У всіх монархічних державах за їх главами визнається право на ут­римання двору, тобто особливого штату посадових осіб, які віда­ють не державними, а особистими справами монарха. Цей штат досить великий і коштує платникам податків дуже дорого.

Грошове утримання монархів складається з прибутків від їх особистого майна й асигнувань з державного бюджету. Розмір

суми на утримання монарха, а також членів його родини звичай­но встановлюється законом парламенту на початку кожного ца­рювання і сплачується за цивільним листом.

Мимоволі постає питання, чому практичні англійці дозволя­ють собі витрачати мільйони на утримання королівської родини та ще й з повним набором середньовічних інститутів і атрибутів?

Головна причина збереження інституту монарха за умов сьо­годення полягає в тому, що він є вигідним певним політичним силам. Незважаючи на те, що в усіх парламентарних монархіях (а їх абсолютна більшість порівняно з дуалістичними й абсолютни­ми) спостерігається практична нуліфікація повноважень монар­ха, сили, що зацікавлені в монархові, доводять і домагаються збе­реження цього анахронізму попередньої епохи. Справа полягає у тому, що прерогативи монарха значно ширші за президентські. Це й абсолютне вето, яке, на відміну від президентського скасу­вати не можна, це й достроковий розпуск нижньої палати парла­менту, це й усунення уряду. Навіть наділений широкими повно­важеннями Президент США всім набором таких дієвих прерога­тив не володіє. Збереження монархії і великих повноважень монарха дозволяє у кризових ситуаціях, за умов різкого загост­рення соціальних проблем і конфліктів використовувати цей інститут владними силами. Крім того, слід зазначити, що політичні сили, які перебувають при владі, за сучасних умов виробили інші шляхи впливу на вирішення питань зовнішньої та внутрішньої політики в обхід монарха (делеговане законодавство, лобізм тощо). Саме тому в багатьох країнах монархові прерогативи нібито перебувають у стані летаргійного сну. Але не викликає сумніву те, що коли цього вимагатимуть обставини, вони негайно будуть використані. Правлячим колам вигідне збереження монархів і їхніх широких повноважень на випадок завоювання демократич­ними силами більшості у парламенті, представництва в уряді й зміни ними державного курсу в певному напрямі. Тоді вони змо­жуть скористатися повноваженнями монарха як дієвим консти­туційним резервом.

Говорячи про причини збереження монархії як форми правлін­ня і монарха як глави держави при цій формі організації влади, не **можна** не згадати й такий чинник, як данина традиції, консерва­тизму в організації функціонування державної влади. У даному випадку не можна не враховувати, що засоби масової інформації

150

Розділ 12

Глава держави

151

повсякчас і цілеспрямовано підтримують у свідомості народу імідж монаршої нейтральності, імідж монарха, що стоїть над усі­ма класами й політичними течіями, імідж неупередженого вирі­шення монарших справ і проблем. Вони доводять, що монарх -символ єдності нації, особа, яка піклується про її згуртованість, тощо. Безперечно, допомогу тут їм надає служба «паблік рілейшнз».

Головна відмінність президента від монарха полягає у тому, що президент - це посада виборна - по-перше, і строкова - по-друге. Зазвичай, президентів обирають згідно з конституцією на строк від 4 до 7 років. На 4 роки обирається президент у США, Колумбії, Коста-Риці, на 5 років - у Німеччині, Китаї, Болгарії, Індії, Угорщині, Чехії; на 6 років - в Австрії, Фінляндії; на 7 років -в Італії.

Безумовно, перевагою президентської посади порівняно з мо­наршою, з позиції демократії, є те, що на цю посаду може бути обраний будь-який громадянин республіки, який відповідає вста­новленим цензам, згідно з його заслугами і достоїнствами в очах співвітчизників.

Разом із тим, необхідно враховувати, що вирішальне значен­ня мають не демократичні конституційні декларації, які нерідко виявляються формальними, а те, що правлячі політичні сили ви­користовують усі засоби, щоб ретельно відібрати і провести на вищий державний пост лише тих кандидатів, чия діяльність збігається з інтересами соціальних кіл, в чиїх руках сконцент­рована економічна могутність країни. Внаслідок цього безперер­вно зростає вартість виборчих кампаній, які обходяться сьогодні вже в сотні мільйонів доларів, марок, франків, фунтів стерлінгів тощо.

Нині у зарубіжних країнах склалося кілька способів обрання президентів: прямі, посередні, внутрішньопарламентські вибори. На цьому питанні слід спинитися докладніше, оскільки спосіб об­рання президента має велике політичне значення, впливає на відносини президента з парламентом і урядом.

Під час прямих виборів президента (Франція, Австрія, Болга­рія, Польща, Румунія, Чехія) останній одержує мандат на посаду глави держави від виборчого корпусу, який його обрав. Це дозво­ляє йому проводити незалежний від парламенту політичний курс, а за певних обставин навіть діяти всупереч волі парламенту. Ці обставини створюють сприятливі умови для використання ав-

торитарних методів управління у країні (наприклад у Франції). Таким чином, прямі вибори президента при всьому їхньому зов­нішньому демократизмі є найменш демократичним способом за­міщення посади глави держави.

При посередніх виборах президент обирається без участі пар­ламенту. Яскравим прикладом таких виборів можуть бути вибо­ри у США, де президент призначається на посаду колегією ви-борщиків, які, своєю чергою, обираються прямим голосуванням по штатах. Згідно зі ст. II (розд. 1) та поправками 12 і 23 до Кон­ституції США 1787 p. кожний штат обирає кількість виборщиків, шо дорівнює загальній кількості сенаторів і представників, яких штат має право направляти до Конгресу.

Посередні вибори президента, як і прямі, створюють для гла­ви держави можливість бути незалежним від парламенту, а в дея­ких випадках і протиставити себе такій установі. Про це свідчить той факт, що найширше право вето в зарубіжних країнах викори­стовують ті президенти, які стали главами держав внаслідок пря­мих або посередніх виборів (США, Франція, Польща).

Внутрішньопарламентський спосіб обрання президентів (ба­гатоступеневі вибори) характерний для парламентарних рес­публік (винятки становлять Австрія, Ірландія, Ісландія, де вибо­ри прямі). І якщо за прямих виборів виборець висловлює свою волю, безпосередньо голосуючи «за» або «проти» президента, якщо при посередніх виборах його воля опосередкована колегією виборщиків, то за багатоступеневих виборів воля виборців опо­середковується депутатами парламенту.

Внутрішньопарламентський спосіб обрання президента є од­нією з конституційних гарантій того, що глава держави не проти­ставлятиме себе парламенту, не прагнутиме до розширення своїх повноважень у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності. Цьому сприяє і контрасигнатура актів глав держав у всіх парламентар­них республіках.

Державне право зарубіжних країн наділило главу держави вла­стивістю безвідповідальності за його діяльність. Монарх не несе парламентської (тобто політичної) відповідальності за свої дії **довічно,** президент - на строк свого обрання. У парламентарних монархіях і парламентарних республіках це обґрунтовується тим, що глава держави діє за порадами своїх міністрів, які й несуть

152

Розділ 12

(лава держави

153

відповідальність за них - інститут контрасигнатури. Будь-який акт, що виходить від глави держави, набуває юридичної сили тільки тоді, коли він одержує скріпу (підпис - контрасигнатуру) відпо­відного міністра, до ведення якого цей акт належить. Без скріпи міністра або прем'єр-міністра акт глави держави недійсний. Та­ким чином, жоден акт глави держави не набуває юридичної сили, якщо не відповідає волі уряду. Таке становище є правовою осно­вою для концентрації виконавчо-розпорядчої влади в руках уря­ду парламентарних держав. Інститут контрасигнатури закріп­люється і в напівпрезидентській республіці, класичним прикла­дом чого є Франція (ст. 19 Конституції Франції).

У деяких постсоціалістичних країнах також пішли шляхом введення в практику конституційно-правових відносин контра­сигнатури актів глави держави. У ст. 102 (2) Конституції Респуб­ліки Болгарія говориться, що акти, які підписує президент, «підпи­сує також голова Ради Міністрів або відповідний міністр».

Винятками із загального правила про безвідповідальність гла­ви держави за дії щодо виконання ним своїх функцій, є три ви­падки, коли його можна буде судити в порядку окремої процеду­ри - імпічменту. Імпічмент - у дослівному перекладі означає «бра­ти під сумнів», «притягувати до суду». Це трапляється у разі державної зради, порушення Конституції і законів, хабарництва.

Імпічмент як процедура притягнення до відповідальності й суду вищих державних осіб у державній ієрархії з'явився вперше у Великобританії наприкінці XIV ст. За сучасних умов - це до­сить тривала процедура, що складається з кількох стадій: пору­шення справи, притягнення до кримінальної відповідальності й суду над главою держави (в порядку імпічменту можуть притяга­тися до відповідальності віце-президент, міністри, члени органів конституційного нагляду, голови палат парламентів).

Найбільш чітко процедура імпічменту розроблена конститу­ційним правом США. Право постановки питання щодо притяг­нення до відповідальності глави держави та формулювання статей звинувачення на його адресу надано нижній палаті парламенту -палаті представників, а фактично - її юридичному комітету. Для цього голосуванням палата представників вирішує питання про те, притягати або не притягати главу держави до відповідальності в порядку імпічменту щодо сформульованих статей звинувачен-

ня. Для притягнення необхідно, щоб «за» проголосувала абсолют­на більшість присутніх депутатів даної палати. Результати голо­сування оформляються як «рішення великого журі» з формулю­ванням «винний» або «невинний». У разі винесення рішення з формулюванням «винний» згідно зі ст. І розд. З Конституції США 1787 p.: «Сенату належить виключне право здійснення суду в по­рядку імпічменту. З цією метою сенатори присягають або дають урочисту обіцянку на засіданні. Якщо підсудним є Президент США, головує Головний суддя. Жодна особа не може бути засуд­жена без згоди двох третин присутніх сенаторів».

Вважається, що імпічмент стосовно глави держави лише за формою можна вважати судовим процесом. Власне, це політич­ний процес, метою якого є усунення президента з посади й по­збавлення його права обіймати й виконувати будь-яку почесну, відповідальну або оплачувану посаду на службі США. Фактично таке усунення з посади визначає політичну смерть для колишньо­го президента. До того ж, президентське право помилування у да­ному разі не застосовується.

З 1787 p., тобто з часу введення в дію Конституції США, імпічмент порушувався 66 разів. Палата представників виносила рішення великого журі про віддання до суду Сенату лише 13 разів. Річард Ніксон повинен був стати у зв'язку з «уотергейтською спра­вою» чотирнадцятим. Уникнути ганебної процедури можна шля­хом подачі у відставку, що Р. Ніксон і зробив. По суті справа роз­глядалась у Сенаті лише один раз стосовно президента Ендрю Джонсона у 1868 p., але для засудження не вистачило одного го­лосу.

Аналогічна процедура імпічменту закріплена конституційним правом ряду інших зарубіжних держав, тільки підстави для пору­шення цієї процедури можуть бути різними. Якщо у США - це порушення Конституції, державна зрада та хабарництво (ст. II розд. *.і),* то в Італії президент відповідальний тільки «за держав­ну зраду або посягання на Конституцію» (ст. 90), у Німеччині -лише «за навмисне порушення Основного Закону або іншого фе­дерального закону» (ст. 61).

Деякі постсоціалістичні держави також закріпили процедуру імпічменту стосовно глави держави. У ст. 103 Конституції Рес­публіки Болгарія, зокрема, говориться: «Президент і віце-прези-

154

Розділ 12

Главо держави

155

дент не несуть відповідальності за дії, здійснені щодо виконання своїх функцій, за винятком державної зради і порушення Кон­ституції». У цій самій статті (розд. 2-4) викладена і процедура імпічменту.

§ 3. Повноваження глави держави

Численні повноваження глави держави можна звести до п'яти основних груп: а) у сфері управління й формування уряду; б) у законодавчій галузі; в) у плані зовнішньої політики; г) у судовій галузі; д) надзвичайні повноваження.

Глава держави як одноособовий носій влади щодо управління країною здійснює свою виконавчо-розпорядчу діяльність щодо впровадження у життя економічного та політичного курсу, за­конів, спираючись на урядові структури й адміністративний апа­рат держави. У зв'язку з цим виявлення його ролі у справі фор­мування уряду й адміністрації має істотне значення.

У президентських республіках, дуалістичних і абсолютних монархіях глава держави фактично особисто формує уряд. Тому призначені ним міністри виступають у сфері управління країною в ролі його радників і помічників, а прийняття політичних рішень залишається прерогативою виключно глави держави. Глава дер­жави за цих форм правління виступає практично як одноособо­вий носій виконавчої влади.

У США призначення членів кабінету президентом формаль­но здійснюється «за порадою і згодою Сенату» (ст. II розд. 3). А якщо до «уотергеитського скандалу» дане положення Конституції не мало практичного значення, то наступними роками Сенат став активніше втручатися у процедуру призначення голів департа­ментів (наприклад, відхилення кандидатури Тауера, запропоно­ваної Дж. Бушем на пост міністра оборони США). Оскільки згідно з Конституцією Сенат за своєю ініціативою робити такі призна­чення не може, то вибір кандидата завжди залишається за главою держави. У США говорять, що Кабінет завжди такий, яким його бажає бачити президент. Тому і зміна президента, як ведеться, суп­роводжується численними перестановками й кадровими змінами у вищих ешелонах апарату правління.

Участь глави держави у формуванні уряду парламентарних республік і парламентарних монархій має суто номінальний ха-

рактер, оскільки останній форсується і очолюється лідером партії більшості нижньої палати парламенту. Меншою мірою він може впливати на урядову діяльність. Більш того, у парламентарних країнах глава держави може здійснювати свої повноваження тільки через уряд або за його згодою (інститут контрасигнатури). Тому будь-які акції глави держави у підсумку є не що інше, як урядова діяльність.

У напівпрезидентській республіці глава держави особисто при­значає прем'єр-міністра, а за його поданням - членів уряду. При цьому на його дії не впливає згода парламенту або однієї з палат. Водночас президент за даної форми правління не може не врахо­вувати під час формування уряду розстановку політичних сил у нижній палаті парламенту, оскільки хоча й формально, але уряд несе відповідальність за свою діяльність перед парламентом (ст. 20 Конституції Франції 1958 p.).

В управлінні країною глави держав спираються на широкий адміністративний апарат, очолюваний найбільшими прибічника­ми й довіреними особами. Це апарат помічників і радників глави держави, які набувають дедалі вагомішої сили в управлінні держа­вою, ніж відповідні міністри. За приклад може правити діяльність виконавчого апарату при президенті США, створеного у 1939 р. (під час президентства Ф. Д. Рузвельта), або апарату Єлисейсь­кого палацу при президенті Франції, який певні політики імену­ють «першим урядом» країни, а Раду Міністрів - «другим».

Керівна діяльність глави держави пов'язана з виконанням ба­гатьох організаційних прерогатив. Він призначає «службовий уряд», якщо не дійшли згоди у парламенті щодо утворення уряду країни (ст. 99 (5) Конституції Болгарії 1991 p.); скликає парла­мент на чергові й надзвичайні сесії; розпускає його на канікули або зовсім, якщо минув термін його повноважень; призначає нові вибори; повідомляє про достроковий розпуск нижньої палати пар­ламенту (крім президентських республік); повідомляє про про­ведення референдуму і т. ін. (ст. 62 Конституції Іспанії; ст. 87 Конституції Італії; ст. 79-84 Конституції КНР; п. 3.5 ст. 144 Кон­ституції Польщі).

Глави держав наділені широкою регламентарною владою. Ви­дані ними нормативні акти повинні мати підзаконний характер і загальнообов'язкову силу на всій території країни. Це, наприк­лад, виконавчі накази, директиви та інструкції президента США,

156

Розділ 12

(лава держави

157

постанови й розпорядження президента Німеччини, декрети й постанови президента Італії, декрети та укази короля Іспанії, укази президентів Болгарії, Чехії тощо. Нормативні акти глав держав можуть регулювати практично усі сфери управлінської діяльності.

На окрему увагу заслуговують нормативні акти президентів Франції та КНДР. Ордонанси й декрети президента Франції, а також накази Президента КНДР не можна розглядати як підза-конні, оскільки вони регулюють ті сфери суспільних відносин, які вилучені з компетенції парламенту. Регулюючи певні сфери сус­пільних відносин, вони практично мають таку саму силу, що й закон.

У конституційно-правовій практиці зарубіжних держав, згідно з нормами державного права, склалися різні методи й форми участі глави держави у законодавчому процесі. Порівнюючи полі­тичну практику різних держав з урахуванням особливостей кож­ної країни, не можна не дійти висновку, що глава держави в змозі чинити й чинить значний вплив на розробку і прийняття політич­них рішень, втілених у формі закону.

Повноваження глави держави у законодавчій галузі стосують­ся як законодавчої ініціативи й утвердження законопроектів, так і промульгування (опублікування в офіційному виданні) законів.

Право законодавчої ініціативи глави держави за будь-якої форми правління є невід'ємною частиною урядової ініціативи, але виявляється вона в різних країнах по-різному. Якщо в парламен­тарних державах дві третини законів, що приймаються, - це зако­нопроекти виконавчої влади, то у США президент, навіть фор­мально, не володіє правом законодавчої ініціативи. Проте це не означає, що він усунутий від участі в процесі підготовки законо­проектів. Конституційний наказ ст. II розд. З про те, що прези­дент періодично подає Конгресу інформацію про стан справ у Союзі і вносить відповідні рекомендації, став формальною осно­вою для перетворення президента на лідера законодавчої політи­ки США.

Йдеться про численні послання президента Конгресу з різних питань внутрішнього життя й міжнародних відносин. З юридич­ної точки зору ці послання не мають ніякої обов'язкової сили для конгресменів, але на практиці їх регулюючий вплив досить вели­кий і, безумовно, залежить від особистих якостей глави держави, його відносин з партійною більшістю у Конгресі, наполегливості

й професіоналізму президентських помічників у зв'язках із Кон­гресом тощо.

Однак найбільш ефективним засобом впливу глави держави на законодавчий процес слід визнати інститут «вето». Вето - це прерогатива глави держави відмовити у підписанні законопроек­ту. Згідно із зарубіжними конституціями законопроект набуває нової якості - силу закону - тільки тоді, коли він санкціонується главою держави.

Конституції зарубіжних країн встановлюють право глав дер­жав підписати і ввести в дію законопроект шляхом його промуль­гування. Для цього главі держави конституцією конкретної краї­ни визначається термін, протягом якого він повинен або схвали­ти законопроект, або відмовити в його підписанні. Як правило, такий термін обмежений 10-15 днями (ст. І розд. 7 Конституції США; ст. 10 Конституції Франції; ст. 88 розд. З Конституції Бол­гарії).

Конституційному праву зарубіжних країн відомі такі види вето: а) абсолютне; б) відкладальне; в) вибіркове; г) «кишенькове». Абсолютне вето (резолютивне) - це виключне право глав монар­хічних держав. Воно не випадково зветься абсолютним, оскільки заборону монарха парламентарії подолати не можуть.

Винятком із загального правила, що абсолютне вето - це вето глав монархічних держав, є Королівство Норвегія, де король має право лише відкладального вето.

Відкладальне, або суспензивне, вето є прерогативою глав дер­жав із республіканською формою правління, тобто президентів. Його специфіка, полягає у тому, що заборона глави держави може бути подолана парламентом або може мати тимчасовий характер.

Вибіркове вето являє собою, порівняно з відкладальним, до­сить гнучку й тому більш цілеспрямовану зброю в руках глави держави. Його закріплення і використання конституційним пра­вом Аргентини, Мексики, Франції дозволяє главі держави накла­сти заборону не в цілому на законопроект, а на його окремий розділ, статтю, параграф. Правом вибіркового вето наділені й широко користуються губернатори більшості штатів США. Це право забезпечує губернаторам вплив на розподіл бюджетних коштів у штатах.

«Кишенькове» вето є специфікою конституційного права США. Воно використовується тоді, коли десятиденний термін для

158

Розділ 12

Глава держави

159

розглядання законопроекту президентом припиняється завершен­ням сесії Конгресу або перенесенням його засідань. Дана ситуа­ція використовується президентом, якщо конкретний законопро­ект його не влаштовує, він не хоче його підписувати, а водночас він не хотів би скористатися відкладальним вето, тому що сто­совно такого законопроекту відкладальне вето може підірвати його авторитет. Тоді президент відкладає законопроект («кладе до кишені»), він його не підписує під приводом, що десятиденний термін порушено, Конгрес розпущено, й повертати законопроект немає куди. У подібному випадку законопроект не набуває юри­дичної сили («кишенькове вето») й не одержує встановленої кон­ституцією заборони (відкладальне вето). Конгрес не має спромож­ності подолати «кишенькове вето», тому що жодної процедури на цей випадок не передбачено. У такий спосіб президентська «без­діяльність» набуває сили абсолютного вето.

Після повернення з канікул Конгрес знову може прийняти до розгляду даний законопроект, але, починаючи з першої стадії за­конодавчого процесу - як новий законопроект. Нерідко така си­туація завершується тим, що після закінчення досить тривалого терміну відпадає потреба у подібному законопроекті.

Інститут вето у будь-якій формі не можна визнати демокра­тичним, оскільки він становить діяльність виборного, представ­ницького органу в залежність від одноособового глави держави, за яким завжди стоять певні політичні сили. Право вето скасова­но в Іспанії, Швеції, Японії.

Зовнішньополітичні повноваження глави держави дуже ши­рокі й різноманітні. Він здійснює верховне представництво краї­ни у міжнародних відносинах. Насамперед, він не потребує особ­ливого повноваження, воно випливає з його статусу. Як глава держави він має право на особливо урочистий прийом, а дипло­матична практика не розрізнює монарха і президента.

Главі держави надане право ведення міжнародних переговорів, укладення міжнародних договорів і угод, а також їх денонсація (за згодою парламенту). Він призначає і приймає послів, посланців та інших дипломатичних представників. Йому (за санкцією пар­ламенту) надане право оголошення війни та укладення миру (ст. II розд. 2 Конституції США; ст. 87 Конституції Італії; ст. 14 Конституції Франції; ст. 7 Конституції Японії; ст. 98 Конституції Болгарії; ст. 59 Конституції ФРН).

Повноваження глави держави в судовій сфері включають пра­во помилування, пом'якшення або заміни покарання, право амністії, призначення судів.

Главі держави надане право нагороджувати орденами, меда­лями та іншими відзнаками, право присвоювати почесні звання та титули. Йому належить найперше місце у різноманітних цере­моніях і святах, включаючи національні свята, військові паради, відкриття університетів, спортивних змагань тощо.

Глава держави проголошується конституціями зарубіжних держав головою або головнокомандувачем збройних сил країни (оперативне керівництво різними родами військ здійснюють міністри оборони).

За умов стихійного лиха (землетруси, урагани, катастрофи, епідемії, аварії на АЕС) або під час соціальних вибухів (масові заколоти, міжнаціональні конфлікти) главі держави надане пра­во на введення у країні або на частині її території надзвичайного стану (ст. 16 Конституції Франції; статті 87, 88 Конституції РФ). Наслідком введення надзвичайного стану є розширення дискре­ційних повноважень глави держави, впровадження авторитарних методів керівництва, заборона мітингів, вуличних процесій, вве­дення цезури, комендантської години, обмеження або заборона діяльності політичних партій.

Таким чином, глава держави наділяється згідно з нормами дер­жавного права зарубіжних країн досить широкими повноважен­нями, особливо у президентських і напівпрезидентських респуб­ліках і дуалістичних монархіях. У парламентарних державах їх повноваження менш широкі й обмежуються активною урядовою діяльністю.

**Розділ 13**

**Уряд**

§ 1. Місце уряду в системі вищих органів державної влади

Центральною ланкою всього державного механізму, його най­важливішою складовою частиною є уряд. У зарубіжних країнах вищий орган урядової влади може мати різні найменування. Найбільш поширені такі: Рада Міністрів, Кабінет, Кабінет Мі­ністрів, Державна рада, Федеральна рада тощо. Термін «уряд» ви­користовується як збиральний.

Уряд у більшості зарубіжних країн здійснює загальне управлін­ня всіма справами держави, керує її внутрішньою та зовнішньою політикою. Уряд - колегіальний орган, до якого входять особи (міністри, секретарі), що очолюють державні відомства (міністер­ства, департаменти) з окремих галузей управління (збройні сили, фінанси, юстиція, іноземні справи тощо). У деяких випадках до складу уряду входять також особи, які не очолюють будь-які міністерства (міністри без портфелів, або державні міністри). У президентських республіках функції глави уряду виконує сам президент. У парламентарних країнах (республіках і монархіях) є посада глави уряду, що заміщується особою, яку найчастіше на­зивають прем'єр-міністром. Слід зазначити, що офіційно глава уряду може називатися й інакше: в Італії, наприклад, він офіцій­но іменується головою Ради Міністрів, у Швеції та Норвегії -Державним міністром, у Німеччині та Австрії - Канцлером тощо.

У всіх зарубіжних країнах уряд відіграє головну роль у роз­робці, формуванні та здійсненні основних напрямів політики дер­жави, визначенні шляхів і засобів їх досягнення.

Міністри без портфелів - особи, які очолюють відомства, що не прирівнюються до міністерств, або виконують окремі доручен­ня глави уряду та є при цьому його помічниками.

При розгалуженні функцій сучасної держави посилюється вплив урядової влади на всі сфери життя суспільства. За обґрун­тування зростаючого впливу уряду править теорія «самостійного мандата», що дістала певного поширення. Сутність цієї теорії по­лягає в тому, що виборці на загальних виборах висловлюються не стільки за того чи іншого кандидата в депутати, скільки за урядо-

161

Уряд

ву політику в цілому. Тим самим вони дають певний мандат уря­ду, який здійснює виконавчу владу за волею виборців. Це змен­шує роль парламентських дебатів при оцінці діяльності уряду. Відомо, що парламентська процедура характеризується складні­стю і перешкоджає оперативному прийняттю рішень. Урядова ж влада менш схильна до впливу громадської думки.

За сучасних умов, коли держава активно втручається в економіку, втілюючи у життя намічені програми, зростання ролі урядової влади стає об'єктивною передумовою. Уряд часто є ініціатором законодав­ства з питань державного регулювання економіки. У цьому разі пар­ламент виступає як орган, що «реєструє» урядові законопроекти.

Залежно від політичної практики, історичних умов і національ­них традицій процес посилення позицій уряду набуває різнома­нітних форм, що в кінцевому підсумку зумовлюється існуючими формами правління (парламентською, президентською та зміша­ною). У парламентських країнах піднесенню уряду над парламен­том сприяє та обставина, що формування уряду здійснюється партією (партіями), яка має більшість місць у парламенті. У по­єднанні з жорсткою партійною дисципліною непарламентська більшість керує урядом, а уряд - парламентською більшістю. Слід підкреслити, що роль і значення парламентської опозиції можуть активно виявлятися тільки тоді, коли формується коаліційний уряд або «уряд меншості». Президентська форма правління характери­зується тим, що президент є одночасно главою уряду, який не несе відповідальності перед парламентом. Змішана (дуалістична) мо­дель уряду існує в сучасній Франції. Особливість її полягає в тому, що згідно з Конституцією (статті 8, 9) президент призначає прем'єр-міністра і головує у Раді Міністрів, а прем'єр-міністр (ст. 21) керує діяльністю уряду. Суттєвим моментом, що визначає сто­сунки уряду з парламентом, є втручання останнього у сферу зако­нодавства, а також антиконституційну нормотворчість уряду. Він широко використовує своє право законодавчої ініціативи, і кількість законопроектів, внесених урядом, перевищує число про­ектів самого парламенту. Крім цього, уряд видає власні нормативні акти (виконавчі накази президента, розпорядження тощо), які та­кож сприяють посиленню позицій уряду в системі вищих органів держави. У зв'язку з цим неабияке значення має характер взаємов­ідносин уряду з вищим органом конституційного нагляду, який чималою мірою залежить від способу формування останнього, об­сягу його повноважень і партійного складу.

**11 — 6-565**

162

Розділ 13

Уряд

163

У країнах, де орган конституційного нагляду формується за прямої (Японія, США) чи непрямої участі уряду, останній має змо­гу суттєво впливати на прийняття рішень цим органом. Створення органу конституційного нагляду без участі уряду (Італія, Німеч­чина) дозволяє йому бути відносно більш незалежним від урядо­вої влади. Обсяг компетенції і ступінь обов'язкової сили його рішень також чинять вплив на його взаємовідносини з урядом. Органи конституційного нагляду з обмеженою компетенцією не мають можливості протистояти уряду. Наділення органів конституційного нагляду великою компетенцією (за якою рішення його носять за-вершувальний характер) створює конфліктні ситуації між урядом і органом конституційного нагляду, хоча цим зіткненням здебіль­шого властивий не юридичний, а політичний характер.

§ 2. Порядок формування і структуро урядів

У зарубіжних державах залежно від форми правління уряди формуються двома основними способами: парламентським і по­запарламентським. Парламентський спосіб формування уряду застосовується у країнах з парламентарними формами правлін­ня. Мандат на формування уряду в цих країнах одержує та партія або партійна коаліція, яка перемогла на виборах до парламенту, тобто одержала більшість місць у парламенті (у нижній палаті). Це положення у конституціях зарубіжних країн викладене досить поверхово або зовсім відсутнє.

У Великобританії глава держави має право призначати пре­м'єр-міністра, але дане право суто номінальне, оскільки вибір корони визначається, як згадувалося раніше, партійністю Пала­ти громад. До складу уряду входять міністри (40-45 чол.) та їхні парламентські секретарі (40-45 чол.) - разом близько 100 чол. Вживають кілька найменувань для визначення посадових осіб, які входять до складу уряду. Найчастіше вживають терміни «дер­жавний секретар» і «міністр». Найстаріші відомства (міністер­ство іноземних справ, міністерство внутрішніх справ) очолюють державні секретарі. На чолі кількох відомств стоять посадові особи, традиційну назву яких збережено (канцлер казначейства, генерал-поштмейстер). Парламентські секретарі вважаються молодшими міністрами. У відомствах, очолюваних державними секретарями, вони іменуються парламентськими помічниками державного секретаря.

Зі складу уряду виділяється Кабінет - група найбільш впливових членів уряду (близько 20 чол.). Попередньо встановлених правил член­ства у Кабінеті немає. Міністри, яких прем'єр-міністр запрошує стати членами Кабінету, змінюються залежно від зміни уряду. Останніми роками поширилася практика створення неформального «внутрі­шнього Кабінету». Це найбільш наближені до прем'єр-міністра по­садові особи (канцлер казначейства, лорд-охоронець печатки, кан­цлер герцогства ланкастерського та ін.), які допомагають йому під час вирішення важливих і невідкладних питань. Рішення Кабінету самі по собі не спричиняють юридичних наслідків. Якщо уряд має намір надати юридичної сили рішенням Кабінету, які вимагають внесення змін у закони, він повинен внести законопроект до однієї з палат парламенту і забезпечити його проходження у парламенті. В інших випадках лише потрібне підтвердження рішень Кабінету на засіданні Таємної ради. Фактично Таємна рада (сягає 300 чол.) існує головним чином для надання юридичної сили «наказам ко­роля у раді», тобто актам Кабінету і актам, що видаються на підставі королівської прерогативи. У реальній дійсності акти Кабінету схва­люються самими його членами, засідання оформлюються як засі­дання членів Таємної ради. Усі міністри Кабінету та деякі інші міністри складають присягу як члени Таємної ради. До неї нале­жать і численні радники, що не є міністрами. Суди визнають пра­вову силу за такого роду актами.

У скандинавських країнах (Швеція, Норвегія, Данія за фор­мою правління є парламентарними монархіями) монарха наділе­но верховною владою щодо державних справ. Король очолює Дер­жавну раду, яка являє собою уряд на чолі з главою держави. Тому в цих країнах такі поняття, як Державна рада і уряд (Рада Міністрів, Кабінет) не збігаються. Усі найважливіші урядові за­ходи (всі законопроекти) спочатку обговорюються у Державній раді, а її рішення виносяться від імені короля і за його підписом. .Ллє оскільки монарх не відповідає за свої дії, вони потребують контрасигнатури прем'єр-міністра або міністра, у віданні якого перебуває дане питання.

Така практика свідчить про те, що призначення прем'єр-міністра залежить від розстановки сил у парламенті. У Швеції король, навіть формально, не бере участі у призначенні прем'єр-міністра. Це право надане Ригсдагу, а пропозиція про обрання вноситься тальманом (у Норвегії і Данії право призначення прем'єр-міністра зберігається за монархом).

164

Розділ 13

Уряд

165

У Норвегії і Данії уряд не представляється парламенту для одержання його інвеститури. Парламент впливає на склад уряду непрямим чином. Уряд може функціонувати, тільки якщо зару­читься підтримкою парламентської більшості.

У тих випадках, коли немає повної ясності стосовно лідирую­чої партії, монарх (Норвегія, Данія) або тальман (Швеція) про­водить консультації з лідерами різних політичних партій. У результаті переговорів може з'ясуватися, що одну з партій підтри­мує якась інша партія. Тоді може бути сформований однопар­тійний уряд меншості. Якщо ж більшість можна отримати на ос­нові погодження між кількома партіями, то звичайно створюється коаліційний уряд. Однопартійні уряди формуються у Велико­британії, Канаді, коаліційні, як правило, - в Італії.

Основний Закон ФРН 1949 р. (ст. 63) покладає відпові­дальність за утворення федерального уряду, насамперед, на Бун­дестаг і федерального канцлера, а не на главу держави. Федераль­ний канцлер обирається без дебатів за пропозицією федерально­го президента більшістю голосів членів Бундестагу (ст. 63 абзаци 1 і 2, ст. 64 абзац 2 Основного Закону). Обраного канцлера при­значає федеральний президент. За пропозицією канцлера феде­ральний президент призначає федеральних міністрів. Якщо обрання не відбулося відразу, то Бундестаг протягом чотирнад-цятиденного терміну може обрати федерального канцлера абсо­лютною більшістю голосів.

Якщо обрання у зазначений термін також не відбулося, про­водиться новий тур голосування, в якому досить отримати віднос­ну більшість голосів. Термін повноважень федерального уряду конституцією не встановлено. Проте повноваження федерально­го канцлера закінчуються у разі обрання нового Бундестагу (ст. 69 абзац 2). Крім того, термін повноважень федерального уряду за­кінчується, коли Бундестаг виявить недовіру канцлеру.

Уряд Італії (Рада Міністрів) формується головою Ради Мініс­трів і затверджується президентом. Міністри приносять присягу главі держави, коли приступають до виконання посадових обо­в'язків. Необхідною умовою для здійснення призначень є затвер­дження складу уряду палатою депутатів, а потім - Сенатом. Гла­вою уряду є голова Ради Міністрів, який призначається прези­дентом. Під час висунення на пост глави уряду вирішальна роль належить парламенту, згідно з принципом партійної більшості у нижній палаті парламенту. Глава уряду очолює роботу президії

Ради Міністрів (нечисленого органу), яка налагоджує діяльність усього уряду в цілому (ст. 95 Конституції).

Позапарламентський спосіб формування уряду застосовується в основному в президентських республіках. У цих країнах глава дер­жави особисто є носієм урядової влади. Він сам добирає, призначає і звільняє членів уряду. Слід зазначити, що президент обирається шляхом непарламентських виборів і роль парламентів у формуванні Кабінету невелика. У США призначення глав департаментів згідно з Конституцією здійснюється президентом «за порадою і за згодою Сенату» (ст. II розд. 2), але фактично являє собою його особисту прерогативу. Сенат схвалює призначення президента на вищі дер­жавні посади більшістю у дві третини голосів. Випадки негативної реакції Сенату на дії глави держави є дуже рідкими, і то трапляють­ся через суто партійні суперечки чи навіть особисті відносини. Кон­ституція не містить будь-яких положень, що стосуються функціо­нування Кабінету. В ній ідеться про те, що президент може затребу­вати від керівного працівника будь-якого міністерства письмову доповідь з будь-якого питання, що перебуває у компетенції даного міністерства, проте в її тексті не зазначаються назви міністерств і не окреслюється коло їх обов'язків. Отже, не існує жодних особливих конституційних обмежень, покладених на членів Кабінету.

У країнах Латинської Америки з президентською формою прав­ління, згідно з конституціями, формування уряду є виключною прерогативою президента. У цьому відношенні президент у лати­ноамериканських країнах має більші правомочності, ніж прези­дент США, призначення якого, як уже зазначалося, підлягає за­твердженню Сенатом. Так, Конституція Коста-Ріки надає пре­зиденту право «вільно призначати та звільняти міністрів уряду» (ст. 139 п. 1). Згідно з тією ж конституцією «для призначення та звільнення міністрів досить підпису Президента Республіки» (ст. 146). Конституція Колумбії встановлює, що президент «призна­чає та звільняє на свій розсуд міністрів Кабінету і керівників ад­міністративних департаментів» (ст. 120, п. 1). Конституції деяких інших президентських республік містять аналогічні постанови.

Глава держави не тільки формує уряд, а й займається його ре­організацією і навіть ліквідацією окремих відомств. У Гватемалі, наприклад, тим указом, яким президент призначає членів уряду, визначається кількісний склад Кабінету, його система та офіцій­на назва. Парламент, таким чином, і фактично, і юридично зде­більшого не бере участі у формуванні уряду. Президент у будь-

166

Розділ 13

Уряд

167

який момент може здійснювати зміни у складі Кабінету, тому що міністри призначаються та звільняються главою держави. Віднос­на незалежність президента у справі формування Кабінету при­зводить до того, що при вирішенні питання про призначення міністрів важливу роль відіграє партійна та фінансова еліта, з дум­кою якої йому доводиться рахуватися.

Таким чином, у сучасних зарубіжних країнах залежно від фор­ми правління уряди формуються позапарламентським чи парла­ментським способами. Структура урядів дуже різноманітна, але її можна звести до двох основних систем. Якщо до складу уряду вхо­дять усі глави центральних виконавчих відомств, така система є континентальною. Поза межами уряду не залишається будь-яких вищих посадових осіб, які очолюють загальнодержавні виконавчі відомства. Англосаксонська система передбачає, що до складу уря­ду у власному смислі слова, тобто Кабінету, входять не всі глави центральних виконавчих відомств, а лише найважливіші з них.

Однією з характерних рис урядової влади є її централізація, що виявляється у концентрації владних функцій в руках глави уряду. Це явище спостерігається за різних форм правління.

Конституція США містить загальне положення про те, що вико­навча влада здійснюється президентом. Насправді ж реальна влада президента виходить далеко за ці вузькі рамки. Прерогативою його є право призначати (за порадою і за згодою Сенату) всіх державних посадових осіб Сполучених Штатів. Не обмежена, власне, влада пре­зидента стосовно членів Кабінету, які вважаються його радниками. Наділення президента дуже великими повноваженнями ще більшою мірою характерне для латиноамериканських президентських рес­публік. Поєднуючи у своїх руках функції глави держави і глави уря­ду, вільного від парламентської відповідальності (президент, як пра­вило, є головнокомандуючим Збройними Силами), у сукупності **з** його правом оголошувати у країні надзвичайний стан, перетворю­ють його, по суті, на диктатора. Широкі повноваження президента у сфері законодавства, значна залежність судових органів і органів місцевого управління від глави виконавчої влади в ряді країн - усе це сприяє ще більшій концентрації влади у руках президента.

У країнах з парламентарними формами правління влада гла­ви уряду також могутня. Таке становище в деяких країнах інсти-туціоналізоване і закріплене в конституціях. Основний Закон ФРН проголошує: «Федеральний канцлер установлює основні положення політики і несе за них відповідальність. У межах цих

основних положень кожний федеральний міністр самостійно веде справи своєї галузі за своєю відповідальністю» (ст. 65). Пробле­ма верховенства урядової влади у Німеччині, де поряд з прем'єр-міністром існує президент, однозначно вирішена на користь фе­дерального канцлера. Його становище в системі вищих органів влади, що визначається поширеними повноваженнями, дозволяє федеральному канцлеру активно впливати на всі найважливіші інститути влади Німеччини. Усі основоположні закони і найваж­ливіші парламентські рішення з основних питань політики вида­ються у точній відповідності до вказівок прем'єр-міністра. Обран­ня і вихід федерального канцлера у відставку згідно з конститу­цією пов'язані з такими обставинами, які у цілому ряді випадків можуть призвести до розпуску парламенту. Так, на підставі ст. 63 Основного Закону, якщо кандидатура, запропонована президен­том, не дістане підтримки Бундестагу, а потім його власна (Бун­дестагу) кандидатура також не набере більшості голосів, нижня палата парламенту може бути розпущена.

Широкими повноваженнями наділений і прем'єр-міністр Вели­кобританії. Він вирішує, які питання слід розглядати на засіданнях Кабінету, а які рішення приймати одноособово. У засіданнях Кабі­нету беруть участь міністри, яких запросив прем'єр-міністр, керую­чись власними міркуваннями. У ході засідання Кабінету докладний протокол не ведеться і голосування, як правило, не проводиться. Підсумки робить глава уряду і констатує факт прийняття рішення. У випадку розбіжностей у поглядах прем'єр-міністра і міністра (міністрів) глава уряду може зажадати відставки останнього.

Республіканський варіант англійської системи функціонування уряду склався в Індії. Відповідно до Конституції (ст. 75) президент призначає главу уряду, однак, з огляду на чинну конституційну уго­ду, **на** цю посаду може претендувати тільки лідер партії більшості у **народній** палаті. Глава уряду наділений великими і конкретними повноваженнями у різних сферах. Аналогічні за сенсом положення містяться в конституціях Італії, Японії і деяких інших держав.

Таким чином, згідно з парламентськими традиціями у Вели­кобританії, Німеччині, Італії, Індії, Японії глава уряду і більшість **ного** членів повинні належати до числа депутатів нижньої пала­ти. У Конституції Японії передбачено, що членами Кабінету **мо­жуть** бути тільки цивільні особи.

У Франції, на відміну від згаданих вище країн, інститут інвес­титури (довіри) відсутній. Прем'єр-міністр і члени уряду не мо-

168

Розділ 13

Уряд

169

жуть бути одночасно членами парламенту. У разі їх обрання до парламенту вони повинні зробити вибір між збереженням манда­та і перебуванням в уряді.

Як уже зазначалося, призначення прем'єр-міністра у Франції -одна з найважливіших прерогатив президента. Специфіка французь­кої конституції дозволяє зробити висновок про те, що урядові при­значення, які здійснюються президентом, є цілком реальною преро­гативою глави уряду. Прем'єр-міністр може будь-коли заявити про свою добровільну відставку, пояснивши це будь-якими мотивами, у тому числі й політичними. У разі хвороби, короткочасної відпустки чи візиту за кордон прем'єр-міністр може призначити іншого міністра тимчасово виконуючим його обов'язки. Він також може делегувати деякі зі своїх повноважень одному або кільком міністрам. Незважа­ючи на видимість, створювану ст. 21 Конституції, прем'єр-міністр фактично не є главою уряду. Реально очолює французький уряд Пре­зидент Республіки. Він головує на засіданнях Ради Міністрів і підпи­сує прийняті декрети, готує матеріали до засідань уряду і здійснює виконання прийнятих рішень. Таким чином, прем'єр-міністр «керує діяльністю уряду», а не «керує урядом» (ст. 21).

§ 3. Функції урядів

Становище уряду, де має місце верховенство в системі держав­них органів, знаходить своє відображення в його повноваженнях. Для багатьох зарубіжних країн характерним є розрив між юри­дичним і фактичним статусом уряду. У більшості конституцій цих країн положення, що стосуються предметної компетенції уряду, відсутні або сформульовані досить поверхово. Законодавець ке­рується принципом поділу влади і вважає, що межі між законо­давчою, виконавчою і судовою владою абсолютно очевидні. Кон­ституції багатьох держав (парламентських) усі виконавчі повно­важення доручають не уряду, а главі держави, що не відповідає дійсності. При цьому уряд інколи наділяється суто дорадчими функціями при главі держави. Наприклад, конституції Данії і Норвегії, засновані на принципі поділу влади, надали широкі пра­ва у сфері управління королівській владі. У них прямо зазначено, що виконавча влада належить королю (§ 3 Конституції Данії 1953 р. і § 3 Конституції Норвегії 1914 p.). Виходячи з цього король вва­жається джерелом повноважень для всіх органів виконавчої вла­ди. Взагалі це право монарха сугубо номінальне і не може бути

розтлумачене як дискреційне повноваження корони, тому що вибір визначається результатами парламентських виборів.

Не відповідають реальному стану речей і ті положення Консти­туції Франції 1958 p., які визначають компетенцію уряду: «Уряд визначає і здійснює політику нації. У його розпорядженні знаходять­ся адміністративні органи і Збройні Сили» (ст. 20). Проте загально­відомо, що реально влада зосереджена у руках глави держави.

У деяких конституціях містяться статті, що визначають ком­петенцію уряду, але тільки у загальних рисах. У федеративних державах (крім Швейцарії), як правило, розмежовується компе­тенція між союзом і суб'єктами федерації.

У зарубіжних країнах найважливіші функції уряду такі:

* виконання законів. За теорією поділу влади виконавча вла­  
  да належить уряду. Він мусить турбуватися про точне і неухиль­  
  не дотримання законів, що приймаються;
* управління державним апаратом. Уряд здійснює добір і роз­  
  становку кадрів державних працівників, спрямовує і контролює  
  їх діяльність. Ця функція здійснюється через міністерства, відом­  
  ства, департаменти тощо. Уряд виступає як керівний центр щодо  
  різних ланок державного апарату в цілому;
* нормоустановча діяльність. Уряд видає різні нормативні акти  
  на основі парламентських законів у зв'язку з необхідністю втілен­  
  ня їх у життя. Ця діяльність здійснюється урядом за уповноважен­  
  ням парламенту. Уряд не втручається у сферу предметної компе­  
  тенції парламенту. Такі акти мають підзаконний адміністративний  
  характер. В інших випадках уряд видає нормативні акти з прямих  
  або непрямих приписів парламенту, втручаючись у його компетен­  
  цію. Але це відбувається внаслідок того, що парламент делегує  
  (передає) свої повноваження уряду. Подібні нормативні акти у да­  
  ному разі не носять підзаконного характеру, а мають таку ж юри­  
  дичну силу, як і парламентські акти (закони). Делеговане законо­  
  давство дістало поширення в урядовій практиці багатьох держав;
* контроль за законодавчою діяльністю парламенту. Уряд має  
  право законодавчої ініціативи й активно впливає на законодав­  
  чий процес. У парламентарних країнах уряд є головним джере­  
  лом законодавчої ініціативи; у президентських республіках поза­  
  парламентський спосіб формування уряду дещо послаблює цю  
  сторону діяльності уряду, що компенсується правом вето глави  
  держави, яке він активно використовує. У парламентарних краї-

170

Розділ 13

нах у справі контролю за законодавством найсуттєвішим момен­том є керівництво партійними фракціями;

* підготовка, внесення і виконання бюджету. Складання при­  
  буткової і видаткової частин бюджету здійснюють різні ланки ви­  
  конавчої влади. Законопроект вноситься урядом для затверджен­  
  ня парламентом. Внесення поправок, доповнень і змін у проект  
  бюджету можливе лише за згодою уряду. Незатвердження бюд­  
  жету протягом визначеного терміну дає йому змогу ввести у дію  
  власний законопроект, навіть якщо він не отримав схвалення пар­  
  ламенту. Право контролювати виконання бюджету, яке належить  
  парламенту, в реальній дійсності має оманний характер;
* здійснення зовнішньої політики. Уряд керує здійсненням  
  зовнішньої політики держави. Питання зовнішньої політики по­  
  сідає важливе місце у повсякденній діяльності уряду. Він визна­  
  чає напрями діяльності цих органів, з допомогою яких здійсню­  
  ються зовнішньополітичні функції держави. Формування дипло­  
  матичного і консульського апарату, керівництво розвідувальними  
  органами, укладення договорів, участь у переговорах - усе це здій­  
  снюється безпосередньо урядом;
* надзвичайні повноваження. Умови здійснення урядом над­  
  звичайних повноважень досить чітко викладені у конституціях  
  або містяться у спеціальних законах про надзвичайний стан.  
  Підставою для введення надзвичайного стану є загроза зовнішній  
  безпеці, внутрішні заворушення тощо. Внаслідок введення над­  
  звичайного (осадного) стану припиняється дія прав, свобод та їх  
  гарантій, виникає юридично оформлена відмова від законності;  
  до відання уряду належить вирішення загальних питань і керів­  
  ництво державною політикою у сфері культури, освіти, науки й  
  техніки, соціальних справ, охорони здоров'я. Він контролює  
  діяльність засобів масової інформації; призначає на виші цивільні  
  та військові посади, вирішує питання нагородження, присвоєння  
  почесних звань і вжиття інших заохочувальних заходів; здійснює  
  загальне керівництво Збройними Силами країни; у деяких краї­  
  нах, наприклад в Японії, уряд має право помилування та амністії.

Аналізуючи загальне становище уряду в зарубіжних країнах, слід підкреслити підвищення ролі уряду і його глави в системі вищих органів влади держави, ускладнення внутрішньоурядової структури і зниження ролі колегіальності у виробленні і прий­нятті рішень. Найважливіші рішення приймаються главами урядів або готуються у комісіях і комітетах, а потім подаються уряду.

**Розділ 14**

Конституційний контроль у зарубіжних країнах

§ 1. Поняття конституційного контролю (нагляду)

Загальновизнаним у всіх країнах є те, що конституції мають вищу юридичну силу щодо інших джерел права. З цього випли­ває принцип конституційної законності, з огляду на який нормо-установча діяльність має здійснюватися згідно з конституцією та при неухильному її дотриманні. Кожна правова норма, видана будь-яким державним органом, набирає юридичної сили тільки тоді, коли правила поведінки, що містяться в ній, не суперечать приписам конституції. У разі прийняття будь-яким державним органом закону чи іншого нормативного акта, що суперечить кон­ституційним нормам, він може бути визнаний юридично зовсім незначуща. Ця функція покладається на інститут конституційного контролю (нагляду).

Розглядаючи поняття «конституційний контроль» (нагляд), слід мати на увазі, що у конституціях зарубіжних країн викорис­товуються різні найменування цієї державної функції: конститу­ційний контроль, конституційний нагляд, конституційна юрис­дикція, охорона конституції тощо.

Існують також різні погляди з цього питання в юридичних, наукових і навчальних виданнях. Щоб уникнути різночитань, надалі застосовуватимемо термін «конституційний контроль», зважаючи на особливу функцію влади, головним змістом якої є підтримка та забезпечення конституційної законності. У цьому сенсі під конституційним контролем треба розуміти будь-яку фор­му перевірки на відповідність конституції, тобто несуперечливість їй актів і дій органів публічної влади, а також громадських об'єд­нань, які виконують публічні функції або беруть участь у здійс­ненні публічної влади.

Зрозуміло, це визначення має узагальнюючий і відносний ха­рактер, тому що стосовно окремих зарубіжних країн воно потре­бує конкретизації залежно від об'єктів конституційного контро­лю, виду органів його здійснення та обсягу їх повноважень.

172

Розділ 14

Визначаючи поняття конституційного контролю, необхідно з'ясувати його співвідношення з фундаментальними гілками вла­ди - законодавчою, виконавчою та судовою, - які становлять єдину верховну державну владу.

Конституції деяких зарубіжних країн відносять конституцій­ний контроль до судової влади незалежно від того, здійснюють його загальні суди чи спеціальні органи конституційного контро­лю (нагляду).

Так, Конституція Російської Федерації закріплює основи пра­вового статусу Конституційного Суду у гл. 7 «Судова влада», а у п. 2 ст. 118 прямо зазначено, що «судова влада здійснюється че­рез конституційне, цивільне, адміністративне та кримінальне су­дочинство». Аналогічним є становище Федерального Конститу­ційного Суду в Німеччині.

У тому, що інститут Конституційного контролю належить без­посередньо до системи судів, є певна логіка. Адже існує поняття конституційної юстиції, а судова влада як більш широке явище охоплює його.

У Грузії також Конституційний Суд текстуально інтегрований у конституції із загальними судами. Проте у конституціях бага­тьох інших зарубіжних держав конституційний контроль тексту­ально виділяється у самостійний інститут, який не належить до судової влади (Республіка Білорусь, Республіка Болгарія, Фран­ція, Іспанія та ін.). Це зумовлено тим, що функції органів консти­туційного контролю мають певну специфіку. Згадані органи не можна вважати просто органами правосуддя. Це підтверджуєть­ся, зокрема, тим, що органи конституційної юстиції мають повно­важення розглядати так звані юрисдикційні справи, наприклад, у спорах про компетенції між вищими органами держави. Такі спо­ри часто набувають політичного характеру.

Це свідчить про те, що фундаментальні гілки влади не виклю­чають існування інших функціонально самостійних правових інститутів, зокрема інституту конституційного контролю. Більш того, необхідність і важливість охорони конституції, забезпечен­ня відповідності законодавчих та інших нормативних актів кон­ституції, верховенства права в юридичній практиці та правоза-стостосовній діяльності, стримування будь-якої гілки влади у ви­падках виходу за межі конституції та підтримування балансу всіх гілок державної влади зумовлює об'єктивну потребу в особливій гілці влади - контрольній (наглядовій).

Конституційний контроль у зарубіжних країнах 173

Потреба у самостійно функціонуючому інституті конституцій­ного контролю є особливо очевидною у державах перехідного пе­ріоду від тоталітаризму до демократії, для яких властивими є го­стра політична боротьба, протистояння різних гілок влади, втру­чання однієї гілки влади у сферу діяльності іншої, ослаблення органів законодавчої та підсилення органів виконавчої влади. За цих умов функціонування інституту конституційного контролю набуває особливо демократичного характеру як гаранта консти­туції та конституційної законності. Це підтверджує те, що функції конституційного контролю повинні здійснювати органи, які по­сідають самостійне місце і є організаційно відокремленими від інших гілок влади.

Ідея конституційного контролю вперше зародилася на почат­ку XVII ст. у Великобританії та була реалізована в діяльності Тає­мної ради, яка визнавала закони легіслатур (законодавчих зборів) колоній недійсними, якщо вони суперечили законам англійсько­го парламенту та загальному праву.

Проте у сучасному вигляді доктрина конституційного конт­ролю вперше була сформульована й застосована Верховним Су­дом США. Хоча Конституція США не наділила Верховний Суд правом установлення відповідності законів Конгресу до Консти­туції, Верховний Суд ще у 1803 р. оголосив, що федеральна Кон­ституція - вищий закон країни, і будь-який закон Конгресу, який суперечить Конституції, може бути визнаний судом як неконсти­туційний.

З того часу Верховний Суд США за свою більш як 200-річну історію здобув практично безспірну репутацію суверенного на­ціонального арбітра і, власне, являє собою «четверту владу в дер­жаві».

Згодом цей приклад наслідували й інші держави: 1848 р. консти­туційний контроль був частково введений у Швейцарії, 1853 р. - в Аргентині, 1891 р. - у Бразилії, 1917 р. - в Уругваї.

До Першої світової війни конституційний контроль з'явився у Норвегії, Греції, а після її закінчення набув поширення в інших європейських державах.

Слід зазначити, що соціалістична державно-правова наука та практика в основному негативно ставилися до інституту консти­туційного контролю. Це пов'язувалося, насамперед, з політико-ідеологічними причинами, формальним декларуванням повно-

174

Розділ 14

Конституційний контроль у зарубіжних країнах

175

владдя верховних представницьких установ, єдності державної влади, запереченням парламентаризму, принципу поділу влади тощо. Насправді це було зумовлено тим, що реальна влада нале­жала партійно-державному апарату, і для цієї влади інститут кон­ституційного контролю був стороннім.

Застосування інституту конституційного контролю має свої особливості у ряді держав. Так, це очевидно у деяких мусульмансь­ких країнах (наприклад, в Ірані), в яких, власне, Основний Закон повинен грунтуватися на Корані, тобто він відповідає не тільки конституції, а й Корану.

§ 2. Види конституційного контролю

Конституційний контроль класифікується за різними підста­вами. Так, за часом здійснення розрізняють попередній і подаль­ший конституційний контроль. За попереднього контролю акт перевіряється щодо відповідності конституції до набрання ним сили (Швеція, Фінляндія, Франція), а подальший контроль сто­сується офіційно опублікованих чинних актів (США, Італія, Ні­меччина). Конституційні ради, наприклад, здійснюють попередній контроль за конституційністю законів до їх промульгування та видання, а загальні суди у країнах, де вони мають відповідні по­вноваження (США, Канада, Австралія, Індія, більшість країн Ла­тинської Америки та ін.), - подальший.

За характером правових наслідків конституційний контроль може бути консультативним або ухвальним. Рішення органу кон­ституційного контролю, прийняте у порядку консультативного контролю, не набирає юридичної сили й має рекомендаційний характер, його виконання грунтується на авторитеті органу кон­ституційного контролю.

За ухвального контролю рішення є загальнообов'язковими як у разі визнання акта відповідним конституції, так і в разі оголо­шення акта неконституційним, тобто таким, що не має юридич­ної сили.

За обов'язковістю проведення конституційний контроль може бути обов'язковим або факультативним. Обов'язковий контроль проводиться у тих випадках, коли це передбачено законом. На­приклад, у Російській Федерації для залучення Президента до відповідальності обов'язково повинен бути висновок Конститу-

ційного Суду про дотримання установленого порядку висування обвинувачення Президента Російської Федерації у державній зраді або вчиненні іншого тяжкого злочину. Факультативний кон­троль здійснюється тільки у разі виявлення ініціативи уповнова­женого суб'єкта конституційного контролю.

За формою конституційний контроль може бути абстрактним або конкретним. Абстрактний контроль здійснюється при пе­ревірці конституційного акта чи його частини поза зв'язком з будь-якою конкретною справою. Попередній контроль завжди є абс­трактним. Конкретний контроль, навпаки, здійснюється тільки у зв'язку з якоюсь, найчастіше судовою, справою, при вирішенні якої підлягає застосуванню конкретний акт чи норма, оспорювані з точки зору їх конституційності. Тому конкретний контроль зав­жди є подальшим.

За змістом конституційний контроль може бути формальним або матеріальним. При формальному контролі перевірці підля­гає дотримання конституційних умов і вимог, які належать до видання акта. При цьому визначається, чи входить видання акта до компетенції даного органу, чи дотримуються процесуальні нор­ми та форма акта. Матеріальний контроль означає перевірку відповідності змісту акта приписам конституції.

§ 3. Органи конституційного контролю

Як уже зазначалося, конституційний контроль здійснюється загальними державними органами - глава держави, парламент, уряд, омбудсмен, генеральний контролер, контрольна (лічильна) палата, уповноважений з прав людини (народний захисник), про­куратура тощо під час виконання своїх функцій або спеціально нарівні з іншими функціями - і спеціалізованими органами кон­ституційного контролю.

У цьому зв'язку конституційний контроль буває політичним і судовим. Політичний конституційний контроль здійснюється пре­зидентом, парламентом, урядом та іншими державними органа­ми, чия діяльність має політичний характер.

Складність та суперечність правозастосувального процесу, збільшення кількості нормативних актів, суперечливість судових рішень зумовили необхідність постійного контролю (нагляду) з боку компетентних органів конституційної юрисдикції. У зарубіж-

176

Розділ 14

Конституційний контроль у зарубіжних країнах

177

них країнах розрізняють два різновиди судового конституційно­го контролю, які умовно називаються американським та євро­пейським.

За американською системою, поширеною в основному в краї­нах англосаксонського права, конституційність законів та інших актів перевіряють суди загальної юрисдикції. Особливістю цього конституційного контролю є те, що при розгляді судом справи будь-яка із сторін може заявити про неконституційність застосо­вуваного закону. У цьому разі справа направляється до Верхов­ного Суду, рішення якого стає обов'язковим для всіх судів. За­кон, визнаний Верховним Судом як неконституційний, формаль­но продовжує діяти, але не застосовується судами, тобто втрачає судовий захист і, власне, юридичну силу. У такому разі будь-який адміністративний орган формально зберігає право на застосуван­ня даного закону, але не робить цього, тому що його рішення може бути оскаржене в суд та скасоване, бо для суду зазначений закон немовби уже не існує. Тоді, як правило, парламент скасовує цей закон.

У деяких зарубіжних країнах (США, Аргентині, Японії, Нор­вегії) конституційність законів має право перевіряти будь-який суд, а в інших це може здійснювати тільки Верховний Суд після розгляду конкретної справи нижчими судами (наприклад, в Ав­стралії, Індії, на Мальті).

Американська система конституційного контролю зумовлена особливостями існування у США та інших країнах так званого загального, прецедентного права, коли рішення судів є джерелом права.

Для абсолютної більшості європейських країн властива сис­тема континентального, писаного права, де джерелом права є за­кони та підзаконні нормативні акти, а судова практика має підпо­рядкований характер. Тому система загальних судів, які підляга­ють праву, не може здійснювати конституційний контроль.

У зв'язку з цим європейська система конституційного контро­лю передбачає заснування спеціальних судових або квазісудових органів конституційного контролю. Такими органами є консти­туційні суди Російської Федерації, Республіки Білорусь, Болгарії, Угорщини, Словаччини, Чехії, Румунії, Німеччини, Італії, Іспанії, Єгипту та ін., Конституційний трибунал Польщі, Конституційна рада Франції. Конституційний контроль за управлінськими рішен-

нями у Франції здійснює Державна рада, що очолює систему ад­міністративної юстиції.

Останнім часом деякі латиноамериканські держави пішли шляхом континентальної Європи і створили для здійснення кон­ституційного контролю конституційні суди або конституційні ради (Бразилія, Колумбія, Коста-Рика).

У деяких країнах при здійсненні конституційного контролю нарівні зі спеціальними органами використовуються також окре­мі елементи системи загальних судів. Так, в Італії, поряд з Кон­ституційним Судом, зберігається можливість здійснення консти­туційного контролю загальними судами. Сторона у судовому про­цесі або суддя, дійшовши висновку про неконституційність закону, що підлягає застосуванню, можуть дане питання переда­ти на розгляд Конституційного Суду.

У федеративних державах поряд з федеральними органами конституційного контролю аналогічні органи створюються і суб'єктами федерації (Німеччина, СРЮ).

Способи формування органів конституційного контролю різні, але в основному розрізняються три їх види: парламентський, по­запарламентський і змішаний.

Парламентський спосіб застосовується у порівняно невеликій кількості зарубіжних країн. Так, у Німеччині члени федерально­го Конституційного Суду обираються у рівній кількості (по вісім) Бундестагом та Бундесратом (ч. І ст. 94 Основного Закону), а чле­ни конституційних судів земель - ландтагами. В Угорщині члени Конституційного Суду обираються Державними зборами (п. «л» ч. З § 19 Конституції), а у Хорватії (ч. І ст. 122 Конституції) -нижньою палатою парламенту (Палатою представників) за подан­ням верхньої палати (Палати жупанів).

Прикладом позапарламентського формування органу консти­туційного контролю є Японія, де 15 членів Верховного Суду при­значає Кабінет Міністрів, а Головного суддю - імператор за по­данням Кабінету Міністрів. Члени федерального Конституційного Суду Австрії призначаються за поданням Національної ради та Федеральної ради.

У більшості зарубіжних країн застосовується змішаний спосіб, за якого у формуванні органів конституційного контролю беруть участь представники різних гілок влади або самостійно, або ра­зом. Наприклад, в Італії до складу Конституційного Суду входять

12 — 6-565

178

Розділ 14

Конституційний контроль у зарубіжних країнах

179

15 суддів, що призначаються по одній третині президентом, пар­ламентом на сумісному засіданні палат і вищими судовими інстан­ціями (касаційний суд обирає трьох суддів, Державна рада та Ра­хункова палата - по одному). Аналогічний порядок існує у Бол­гарії, де Конституційний Суд складається з 12 суддів, одна третина яких призначається президентом, одна третина обирається На­родними зборами, і ще одна третина - загальними зборами суддів Верховного касаційного суду та Верховного адміністративного суду.

У Франції трьох членів Конституційної ради призначає Пре­зидент, трьох - голова Національних зборів і ще трьох - голова Сенату. Крім того, до складу Конституційної ради по праву вхо­дять колишні президенти республіки.

Конституційний Суд Російської Федерації складається з 19 суддів, призначених Радою Федерації за поданням Президента Російської Федерації, а, наприклад, у Чеській Республіці суддів Конституційного Суду, навпаки, призначає Президент Республі­ки за згодою Сенату.

Уявляється, що змішаний спосіб формування органів консти­туційного контролю є найбільш оптимальним і демократичним, оскільки він найповніше забезпечує реалізацію принципу поділу влади та баланс усіх гілок влади.

Як правило, для суддів конституційних судів, на відміну від судів загальної юрисдикції, установлюються тривалі терміни пов­новажень при забороні повторного обрання суддів. Так, у Німеч­чині термін повноважень - 12 років, у Франції, Болгарії, Угор­щині, Іспанії, Італії, Югославії, Словенії, Македонії - 9, у Колумбії, Польщі, Хорватії - 8, у Словаччині - 7, у Монголії, Португалії -6 років.

У ряді країн для забезпечення спадкоємності та стабільності застосовується часткове поновлення складу Конституційного Суду. Так, у Польщі та Колумбії кожні чотири роки оновлюється половина членів конституційних судів, у Франції, Болгарії, Ру­мунії, Іспанії кожні три роки - третина складу органів конститу­ційного контролю.

У зв'язку з цим необхідно розрізняти терміни повноважень, установлені для Конституційного Суду й окремо для його членів.

У деяких країнах повноваження органів конституційного кон­тролю не обмежуються певним терміном. Так, згідно зі ст. 4 Зако-

ну про Конституційний Суд «повноваження Конституційного Суду Російської Федерації не обмежені терміном». Законодав­ством Російської Федерації не передбачається розпуск Консти­туційного Суду або припинення його діяльності. Припиняються тільки повноваження суддів Конституційного Суду виключно через підстави, передбачені законом.

Кількісний склад органів конституційного контролю зарубіж­них країн, як правило, невеликий і не залежить від кількості на­селення або площі території країни. Так, якщо в Югославії 7 членів Федерального Конституційного Суду, у Франції, Румунії, Сло­венії, Македонії, Монголії - 9, то у Німеччині - 16, а в Росії - 19.

У зв'язку з тим, що діяльність органів конституційного конт­ролю має свої особливості та специфіку, до їх членів у багатьох країнах ставляться певні вимоги, а саме: підвищений віковий ценз, значний професійний стаж, особисті моральні якості, заборона або обмеження політичної діяльності.

§ 4. Компетенція органів конституційного контролю

Повноваження органів конституційного контролю за своїм обсягом різні в окремих країнах. Це залежить як від виду даних органів, так і від об'єктів конституційного контролю, визначених законодавством конкретних країн.

Спільним для всіх органів конституційного контролю є роз­гляд справ про відповідність (несуперечність) законів та інших актів парламенту, актів президента, уряду, міністрів і деяких інших керівників центральних органів виконавчої влади, місце­вих державних органів і місцевого самоврядування конституції та конституційним законам.

При цьому слід зважати на те, що нормативні акти, видані навіть одним органом, теж можуть мати свою ієрархію. Наприк­лад, закони, що приймаються парламентом, поділяють за юридич­ною силою на конституційні, органічні та звичайні. Тому органи конституційного контролю перевіряють відповідність звичайних законів не тільки конституції, а й органічним і конституційним законам. Звичайно не підлягають конституційному контролю за­кони, прийняті шляхом референдуму, адже вони являють собою безпосередній прояв народного суверенітету.

**12\***

180

Розділ 14

Конституційний контроль у зарубіжних країнах

181

Акти органів виконавчої влади та самоврядування також пе­ревіряються не тільки на їх відповідність конституції та законам, а й на дотримування їхньої внутрішньої ієрархії, установленої кон­ституцією та законами.

Як уже зазначалося, цю функцію органи конституційного кон­тролю виконують, зазвичай, у тих країнах, де відсутня адмініст­ративна юстиція.

Конституції багатьох країн містять норми, які установлюють пріоритет міжнародного права над національним. У зв'язку з цим органи конституційного контролю перевіряють проекти міжна­родних договорів або підписані міжнародні договори до їх рати­фікації. Якщо орган конституційного контролю виявить супе­речність міжнародного договору конституції, то він не підлягає введенню в дію і його ратифікація чи схвалення стануть можли­вими тільки після внесення відповідних змін до конституції (на­приклад, ст. 95 Конституції Іспанії, ст. 54 Конституції Франції, п. 6 ст. 125 Конституції Російської Федерації).

Конституційний контроль містить не тільки розгляд питань конституційності законів та інпіих актів, а й перевірку на відпо­відність конституції і законам дій державних органів і посадових осіб. Зрозуміло, що це, насамперед, стосується вищих посадових осіб держави - президента, глави і членів уряду, суддів Верхов­ного Суду та ін. Рішення про неконституційність дій посадових осіб, як правило, спричинює їх усунення від посади за процеду­рою імпічменту. При цьому треба мати на увазі, що в одних краї­нах порушення конституції не вважається підставою для імпічмен­ту (наприклад, США, Франція, Російська Федерація), а в інших -вважається (Німеччина, Румунія, Болгарія).

Об'єктом конституційного контролю є акти та дії громадсь­ких організацій, які відповідно до закону мають певні владні пов­новаження. Найчастіше конституційний контроль поширюється на створення та діяльність політичних партій.

Як правило, органи конституційного контролю вирішують спори про компетенцію між вищими державними органами, у федеративних державах - між федеральними органами держав­ної влади суб'єктів федерації, а також між вищими державними органами суб'єктів федерації.

За скаргами на порушення конституційних прав і свобод гро­мадян і за запитами судів органи конституційного контролю пе-

ревіряють конституційність закону, застосованого або належно­го до застосування у конкретній справі.

Важливим для правозастосовної діяльності є право органів конституційного контролю давати загальнообов'язкове тлумачен­ня конституції.

Крім викладених вище повноважень органи конституційного контролю у багатьох зарубіжних країнах мають різноманітні спе­цифічні функції. Так, відповідно до ст. 149 Конституції Болгарії Конституційний Суд виносить рішення у спорах про законність обрання президента та віце-президента, народного представника. За Конституцією Словаччини (статті 125-129) Конституційний Суд вирішує скарги на затвердження чи незатвердження мандата депутата Національної ради, ухвалює рішення про консти­туційність і законність виборів до Національної ради та до органів територіального самоврядування, вирішує скарги щодо резуль­татів референдуму. У Франції Конституційна рада здійснює кон­троль за проведенням референдумів і виборів президента. Він може приймати рішення про скасування виборів. Під час здійснен­ня формального конституційного контролю особливо виділяєть­ся дотримання конституційних умов і процедурних вимог, що сто­суються, наприклад, видання акта або установленого порядку ви­сунення обвинувачення Президента (наприклад, п. 7 ст. 125 Конституції Російської Федерації).

Незважаючи на численність повноважень органів конститу­ційного контролю, основною їх діяльністю є перевірка конститу­ційності актів законодавчої влади.

§ 5. Порядок розгляду то вирішення справ в органах конституційного контролю

Конституції, закони про конституційні суди та їх регламенти закріплюють загальну процедуру органів конституційного конт­ролю, яка визначає порядок підготовки справ, суб'єктів консти­туційного контролю, ведення судових засідань і винесення рішень.

Конституційний контроль у конституційних судах здійснюєть­ся звичайно за правилами судової процедури, а у конституційних радах - в іншому порядку.

Коло об'єктів конституційного контролю, тобто фізичних і юридичних осіб, а також державних органів, що мають право звер-

182

Розділ 14

Конституційний контроль у зорубіжних країнах

183

нення до Конституційного Суду, залежить як від підходу законо­давця до цього питання у кожній конкретній країні, так і від кате­горії справ, підвідомчих конституційним судам.

В одних зарубіжних країнах коло суб'єктів конституційного контролю досить широке, а в інших, навпаки, - вузьке.

Так, згідно зі ст. 125 Конституції Російської Федерації Кон­ституційний Суд вирішує справи про відповідність Конституції за запитами Президента Російської Федерації, Ради Федерації, Державної Думи, однієї п'ятої членів Ради Федерації чи депутатів Державної Думи, уряду, Верховного Суду та Вищого Арбітраж­ного Суду, органів законодавчої та виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації.

За Конституцією Республіки Болгарія (п. І ст. 150) Конститу­ційний Суд діє за ініціативою не менш як однієї п'ятої народних представників, Президента, Ради Міністрів, Верховного касацій­ного суду, Верховного адміністративного суду та головного про­курора, а також громадських рад у спорах між органами місцево­го самоврядування та центральними виконавчими органами.

Досить широке коло суб'єктів конституційного контролю існує в Австрії, Іспанії та деяких інших зарубіжних країнах.

Скорочення кількості суб'єктів конституційного контролю (Франція, Ірландія, Італія) приводить до того, що виконавча вла­да (глава держави та уряд) уможливлює обмеження повноважен­ня законодавчої влади.

У деяких зарубіжних країнах передбачена процедура розгля­ду в Конституційному Суді індивідуальної скарги на порушення конституційних прав (Російська Федерація, Німеччина, Словач­чина та ін.). Як правило, конституційна скарга може бути подана особою, конституційне право якої порушене, тільки після розгляду справи у звичайному судовому порядку.

Проте слід пам'ятати, що широке коло суб'єктів конституцій­ного контролю можливе за умов розвинутої правової системи.

У тих країнах, де органами конституційного контролю висту­пають загальні суди, оспорювати конституційність закону чи іншого акта може будь-який громадянин, але тільки у зв'язку з розглядом конкретної справи, для вирішення якої застосовуєть­ся оспорюваний закон (США, Австрія, Індія та ін.). В Японії гро­мадяни мають право звертатися до загального суду з позовом про неконституційність закону.

Виносячи рішення у справі, орган конституційного контролю може визнати суперечливим конституції або весь закон, або ок­ремі його положення.

За загальним правилом (винятки згадувалися вище) рішення органу конституційного контролю є остаточним і може бути пе­реглянуте тільки ним самим.

Правовим наслідком визнання закону або іншого акта некон­ституційним є те, що він повністю чи частково втрачає юридичну силу і не застосовується судами. Це стосується тих країн, де кон­ституційний контроль передбачається конституціями і в яких за­стосовується подальший конституційний контроль. У решті країн опротестований закон чи інший акт формально не скасовується (це повноваження парламенту), але він не застосовується судами.

Найчастіше закон чи інший акт, визнаний органом конститу­ційного контролю неконституційним, вважається недійсним з моменту винесення рішення про це. Але, якщо застосування да­ного закону або іншого акта призвело до серйозних порушень прав, накладення необгрунтованих чи надмірних санкцій завдало істотних збитків, то опротестований закон чи інший акт визнаєть­ся недійсним з того моменту, коли він набрав сили.

Розглянутий вище досвід зарубіжних країн в організації та діяльності органів конституційного контролю дає змогу дійти висновку про те, що їх існування об'єктивно зумовлене універ­сальністю контрольної функції, яка випливає з сутності публіч­ності державної влади. Ці органи покликані забезпечувати на кон­ституційному рівні, з одного боку, відповідність законодавчих та інших нормативних актів конституції та конституційним законам, а з іншого - верховенство права в усій юридичній практиці та правозастосовній діяльності органів виконавчої влади, у тому числі й дотримання прав громадян.

**Розділ 15**

Судова владо в зарубіжних країнах

§ 1. Поняття судової влади і її місце в системі розподілу влади

Судова влада, відповідно до теорії і практики розподілу вла­ди, є самостійною незалежною сферою публічної влади і являє собою сукупність повноважень із здійснення правосуддя, тлума­чення норм права, з відповідними контрольними повноваження­ми спеціально уповноважених органів - судів.

Один із перших мислителів, який створив теорію розподілу влади, Дж. Локк виділяв законодавчу, виконавчу та федеративну владу (тобто владу держави на міжнародній арені), і нічого не писав про судову владу.

Шарль Луї Монтеск'є виокремлював законодавчу і дві виконавчі влади. Одна виконавча влада - це аналог за Дж. Локком, інша -судова, покликана вирішувати спори приватних осіб. Ш. Л. Мон­теск'є розробив систему стримувань і противаг між різними гілка­ми влади, проте судовій владі місця у ній не знайшлося.

І лише у американській версії теорії розподілу влади, яку створили «батьки-засновники» конституції США Дж. Вашинг­тон, Т. Джефферсон, О. Гамільтон, Дж. Медісон та ін., судова влада стала повноправною гілкою у системі розподілу влади.

І хоча судову владу прийнято називати «третьою владою» після законодавчої і виконавчої гілок, це жодною мірою не применшує її значення і чітко окресленої самостійності.

Як відомо, кожній гілці влади притаманні специфічні форми діяльності. На відміну від законодавчої влади, суд не створює загальні правила поведінки (виняток становить судовий преце­дент, характерний для країн англосаксонської правової сім'ї), не здійснює виконавчо-розпорядчих повноважень (хоча у судових установах можуть існувати посади судових виконавців). Держав­на влада суду має конкретний характер. А основною специфіч­ною формою діяльності суду є правосуддя, тобто вирішення на підставі чинного права із застосуванням особливої процесуаль­ної форми конкретних справ і спорів, які виникають внаслідок різних конфліктів у суспільстві між людьми, між людиною і дер-

185

CygosQ sgciga s зарубіжних країнах

жавою, між різним структурам держав. Отже, судовій владі нале­жить роль арбітра у спорах про право.

Схематично можна виділити такі напрями здійснення судової влади:

* охорона прав і законних інтересів громадян;
* охорона правопорядку від злочинних й інших правопору­  
  шень;
* контроль за тим, щоб діяльність державних органів не вихо­  
  дила за правові межі.

Основа судової влади - це, передусім, сукупність судових органів, які можуть бути наділені різною компетенцією. Слід за­уважити, що судова влада належить не судовій установі будь-яко­го, навіть найвищого рангу, а судовій колегії (3-5 професійним суддям) або «одноособовому» судді, які розглядають справу.

Як правило, у країнах тоталітарного соціалізму у процесі бе­руть участь один суддя та два народних засідателі, у багатьох євро­пейських країнах - суддя та 6-9 присяжних шеффенів, асизів (Німеччина, Франція), у країнах англосаксонського права - суд­дя і 12 присяжних (США). Народні засідателі мають у процесі однакові з суддею права, і приймають рішення на рівних із ним підставах (хоча, як правило, фактично лише забезпечують при­сутність). Присяжні, за рідкісним винятком, беруть участь лише у кримінальному процесі і вирішують більшістю голосів лише пи­тання наявності або відсутності вини підсудного (вирішують пи­тання факту, а не права).

Кадровий склад судової системи - це, передусім, особливий професійний прошарок - суддівський корпус, наділений особли­вим правовим статусом (як і судді, що до нього входять). Наприк­лад, у ст. 92 Основного закону ФРН сказано: «Судова влада ввіряється суддям».

При розгляді, вирішенні тих чи інших конфліктів, які виника­ють у суспільстві, судді повинні керуватися законом, правосвідо­містю та внутрішнім переконанням. Правосвідомість та внутрішнє переконання, передбачають не лише професійну підготовку, а й певний життєвий досвід.

Соціальна роль судової влади полягає в забезпеченні пануван­ня права, в тому числі й щодо держави. Ніхто крім суду не може здійснювати правосуддя від імені держави. Ніхто, у тому числі й держава в особі будь-яких її органів, не може втручатися у

186

Розділ 15

Судова вдада *в* зарубіжних країнах

187

діяльність суду під час здійснення правосуддя. Громадяни, їх організації та об'єднання, усі державні і муніципальні органи, сама держава, яку представляють вищі органи влади і управління, зо­бов'язані виконувати рішення судів. Атрибутами судової влади є: широкі юрисдикційні повноваження, правовий статус судів як особливих органів державної влади, власне виконання владних суддівських повноважень.

Незважаючи на відносну самостійність судової влади, її діяль­ність багато в чому залежить від інших гілок влади і, передусім, від законодавчої. Адже саме остання визначає структуру судової системи, компетенцію її окремих ланок, статус судів тощо.

Основою законодавчої регламентації є, передусім, конститу­ція. Більшість сучасних конституцій містить принаймні загальні положення щодо статусу судової влади («Про судову владу» -конституції Франції, Іспанії, «Правосуддя» - конституція ФРН, «Суди» - конституція Португалії). Ці положення визначають за­гальні конституційні засади судової влади конкретної країни і встановлюють:

а) визначення судової влади як однієї зі складових єдиної сис­теми розподілу влади (місце судової влади у загальній єдиній си­стемі розподілу влад); б) основні принципи організації і діяль­ності судової системи; в) правовий статус судів; г) судові гарантії прав і законних інтересів громадян.

Крім того, у багатьох країнах існує спеціальне законодавство, що детально розвиває конституційні засади судової влади. На­приклад, це спеціальні закони про судоустрій: «Закон про судо­устрій» 1975 р. у ФРН; «Органічний закон про судову владу» 1981 р. в Іспанії; «Судоустрій і судове провадження» розд. 28 Зводу За­конів США; або закони, що визначають статус суддів: «Органіч­ний закон про статус магістратури» 1978 р. у Франції.

Роль виконавчої влади щодо судової системи у порівнянні з законодавчою владою дещо менша. Вона зводиться здебільшого до матеріально-технічного забезпечення діяльності судів. Ця роль значніша у тих країнах, де на міністерства юстиції покладено деякі функції управління і керівництва прокуратурою. Наприклад, у Німеччині, на міністерства юстиції земель покладається обов'я­зок з призначення значної частини суддів. Однак, необхідно зау­важити, що у другій половині XX ст. міністерства юстиції почали втрачати свою керівну роль в управлінні судовою системою. Ця

тенденція є свідченням посилення суддівського самоуправління, а отже і самостійності судової влади. Вищі ради магістратури, за­гальнодержавні ради суддів, вищі кваліфікаційні суддівські ко­легії - органи суддівського самоврядування, створення яких пе­редбачається багатьма новітніми конституціями. На ці органи по­кладається вирішення питань формування суддівського корпусу і кар'єри суддів та прокурорів, призначення на посаду, дисципл­інарної відповідальності, реорганізації окремих судів, інспекту­вання судів у необхідних випадках. У Конституції Польщі 1997 р. у ст. 186, наприклад, записано: «Всепольська Судова Рада стоїть на сторожі незалежності судів і незалежності суддів».

На відміну від органів виконавчої влади (міністерств юстиції), ради судів, вищі ради магістратури, ради правосуддя та інші відно­сяться конституціями до органів судової влади, хоча судові функції вони не виконують.

Особливістю судової влади як незалежної гілки є певна полі­тична самостійність. Рівень політичної самостійності судової вла­ди зумовлений суспільно-політичним становищем, в якому відбу­вається діяльність суду. На відміну від законодавчої влади, яка тісно пов'язана з політикою (депутати парламенту, як правило, у більшості країн є представниками політичних партій, а в деяких парламентах навіть на законодавчому рівні допускається лоббізм), на відміну від виконавчої влади, яка також бере участь у політиці й підпадає під політичний тиск із боку партій або ж інших об'єд­нань, здійснення судової влади має абсолютно виключати по­літичний вплив, так само як і будь-який тиск із метою впливу на рішення суду.

Суддя не повинен керуватися політичними мотивами або будь-якими мотивами поза межами закону і своєї правосвідомості. Однак насправді це не завжди буває так, особливо у діяльності вищих судових органів, конституційних судів. В умовах тоталі­тарного соціалізму діяльність суду часто виступає продовженням партійної політики. У цих країнах широко використовується т. з. «телефонне право». Не є вільним від впливу політики, суспільної думки і суд у демократичних країнах.

Положення судової гілки влади певною мірою є суперечливим. З одного боку, це досить сильна влада, оскільки лише вона може здійснювати такі заходи, які не в змозі здійснювати ані законо­давча, ані виконавча влада (наприклад, позбавити людину свобо-

188

Розділ 15

Судова sgogo в зарубіжних країнах

189

ди, майна). З іншого боку - це досить слабка влада, оскільки не опирається на безпосередню підтримку виборців, як законодавча влада, хоча у деяких країнах судді нижчих судів, народні засіда­телі можуть обиратися громадянами (США, КНР). Силові меха­нізми судової влади, на відміну від виконавчої влади, або відсутні, або надто слабкі (судові виконавці). Однак сила судової влади повинна ґрунтуватися на неухильному дотриманні закону, повазі судового рішення. Таке ставлення до судової влади має вихову­ватися протягом тривалого часу й існує, передусім, у країнах з усталеними демократичними традиціями, де укорінився принцип верховенства права.

Загалом можна сказати, що самостійність судової влади, висо­кий ступінь поваги до неї з боку усіх членів суспільства - це свід­чення руху країни до правової державності. Цілком зрозуміло, що незалежна судова влада несумісна з самодержавством, авторитар­ним (тоталітарним) режимом. У силу історичних особливостей, рівня правосвідомості суспільства і деяких інших чинників сту­пінь самостійності, авторитету судової влади можуть відрізняти­ся і в тих країнах, які встали на шлях побудови правової держави. Однак і там очевидним є зростання ролі судової влади, чому сприяє тенденція розширення повноважень судового контролю за конституційністю і законністю нормативних та інших право­вих актів.

§ 2. Конституційні основи організації судової влади

**Судові системи зарубіжних країн, їх структура.** Конституції зарубіжних країн, як правило, містять досить лаконічні положен­ня щодо організації судової системи, її ієрархічної структури, інстанційності тощо.

Здебільшого у нормах основного закону згадуються верховні суди як вищі суди системи, при цьому може йтися про те, що нижчі суди створюються законом (Конституція США). Така ла­конічність пов'язана, насамперед, із тим, що хоча у сучасних демократичних країнах склалися та існують усталені, традиційні моделі судової організації, може виникати об'єктивна потреба вно­сити зміни у судові структури, не змінюючи при цьому консти­туційні тексти.

У зарубіжних країнах виділяють дві основні моделі судових систем: англо-американську (англосаксонську), романо-германсь-ку (європейську континентальну). Інколи називають також ще соціалістичну і мусульманську моделі.

Для англосаксонської моделі характерною є наявність систе­ми судів, які розглядають усі основні види загальних судових справ. Вони здійснюють кримінальне, цивільне, адміністративне судочинство, а в деяких країнах ще й судовий конституційний контроль (Японія, США, Нідерланди). Хоча ця модель має загаль­ний, всеохоплюючий характер, вона не виключає створення у країні окремих спеціалізованих органів, наприклад, ювенільних судів (судів у справах неповнолітніх), патентних, митних, подат­кових та інших судів. Проте ці суди лише доповнюють основну загальну судову систему, деякі з них мають квазісудовий харак­тер. До так званих квазісудових органів належать передбачені де­якими конституціями особливі органи, які вирішують питання про відповідальність глави держави, міністрів та інших посадових осіб. Наприклад, Висока палата правосуддя та Суд республіки у Франції (перша вирішує питання про відповідальність Президен­та, другий — членів уряду). Ці органи обираються палатами пар­ламенту із кола депутатів, тому їх називають особливими парла­ментськими квазісудовими органами.

Як правило, система загальних судів має багатоступінчасту, ієрархічну структуру, покликану гарантувати судову діяльність від помилок, забезпечувати всебічне дослідження як фактичних так і правових аспектів у справах, що розглядаються судом, і однакове застосування правових норм на всій території держави.

Різновид англосаксонської судової системи існує у деяких дер­жавах із федеративним устроєм, наприклад, у США, Мексиці. Тут паралельно функціонують федеральна судова система і система судів кожного штату. Однак в обох випадках суди здійснюють усі види судочинства. Компетенція федеральних судів і судів штатів відрізняється, головним чином, тим, яка норма застосовується у конкретній справі: федерального законодавства або законодавства штату. Особливістю судової системи, наприклад, США є її ду­алізм, оскільки на території кожного штату діють і суди даного штату, і федеральні суди. Такий територіальний паралелізм ви­ник історично, оскільки на момент створення США у кожному штаті склалася своя судова система, яка застосовувала власне за-

190

Розділ 15

Судова вдада в зарубіжних країнах

191

конодавство. Зберігши цю систему, автори Конституції США, пе­редбачили федеральну судову систему, яка застосовує федераль­не законодавство. Спеціально і досить складно було відрегульо­вано взаємозв'язок двох систем, у результаті кожна з них зберігає відносну автономію у юрисдикції, при цьому в окремих справах Верховний Суд США визнаний вищим органом усієї національ­ної системи. Багато в чому компетенція федеральних судів пере­хрещується з компетенцією судів штатів і взаємозв'язок між цими системами є досить складним, як і взаємозв'язок судових систем штатів між собою. Очолює всю судову систему країни Верховний суд США.

Слід зауважити, що федеральний устрій не обов'язково перед­бачає обов'язкове існування двох судових систем - федеральної і суб'єктів федерації. В Австрії, Німеччині, також федеративних державах, суди земель і федеральні суди утворюють єдину цент­ралізовану систему.

Для англосаксонської моделі характерним є широке викорис­тання судового прецеденту, що дещо ілімінує роль законодавця.

Друга модель організації судової системи передбачає існування поряд із системою судів загальної юрисдикції інших самостійних спеціалізованих систем судів. Ця модель називається полі-системною. Судова система країни складається із кількох авто­номних, незалежних одна від одної, систем загальних і спеціалі­зованих судів на чолі зі своїми вищими судами. Найяскравіший приклад полісистемності закріплений у Основному законі ФРН 1949 року. Відповідно до ст. 95 тут діють п'ять автономних судо­вих систем: загальних судів, на чолі яких стоїть Федеральна су­дова палата, адміністративних судів, які очолює Федеральний ад­міністративний суд, фінансових судів на чолі з Федеральною фінансовою палатою; трудових судів, які очолює Федеральний суд по розгляду трудових спорів; соціальних судів із Федеральним соціальним судом на чолі. Вищі федеральні суди з метою забезпе­чення єдності судової практики утворюють спільний сенат (ч. 1,3 ст. 95). Крім зазначених систем судів, відповідно до статей 92-94 Основного закону ФРН, передбачено створення Федерального конституційного суду і конституційних судів земель.

У більшості країн, де існує романо-германська модель судової системи, найбільш значною із систем, що співіснують із системою загальних судів (які розглядають головним чином цивільні та

кримінальні справи), і найбільш схожою на неї, є система адміні­стративної юстиції, основним завданням якої є вирішення скарг приватних осіб на рішення і дії органів державного управління та посадових осіб. Крім того, до кола повноважень адміністратив­них судів можуть належати й інші «управлінські» спори, наприк­лад між територіальними одиницями.

Систему адміністративної юстиції очолює орган, який зазви­чай називають або Державною радою (Франція, Італія), яка ви­конує також і деякі інші функції (наприклад, у Франції Держав­на рада дає висновки щодо законопроектів та інших важливих нормативних актів); або верховним адміністративним судом (Швеція). У Польщі Вищий адміністративний суд входить до єдиної судової системи, яку очолює Верховний суд.

Особливе місце у країнах континентальної Європи, а також більшості постсоціалістичних країн належить конституційним судам (Конституційний суд РФ, Конституційна рада Франції). Правовий статус таких органів конституційної юрисдикції у дея­ких країнах закріплений у розділах, присвячених конституційним гарантіям, а не судовій владі (Італія, Австрія). В деяких країнах створюються також суди для розгляду справ про конституційну відповідальність вищих посадових осіб (Високий суд правосуддя і Суд правосуддя Республіки у Франції, Державний трибунал у Польщі).

Особливу гілку судів загальної юрисдикції можуть створюва­ти військові суди, хоча у більшості країн у мирний час вони не створюються. До судів загальної юрисдикції можуть належати спеціальні суди: сімейні, патентні, фінансові тощо. Незалежно від моделі судової системи, у всіх демократичних країнах конституції забороняють створювати надзвичайні суди, тобто різного роду «особливі наради», «спеціальні трибунали» тощо, які б діяли поза окресленою законом процедурою. Такі суди часто використову­ють диктаторські режими для здійснення репресивної політики.

Романо-германська модель судової системи характеризується також тим, що діяльність судів визначається розвинутим законо­давством, судовий прецедент використовується досить рідко, су­дова система має багатоступінчастий, інстанційний характер (про що йтиметься нижче).

Соціалістична модель судової системи, яку також інколи виді­ляють, має деякі свої особливості, зумовлені, передусім, специ-

192

Розділ 15

Судово вдодо в зорубіжних країнах

193

фікою формування суддівського корпусу - виборність усіх суддів а також народних засідателів; їх особливим правом статусом -рівність прав суддів, і народних засідателів. Обраний місцевою радою суд діє на одній з нею території, тобто межі адміністратив­но-територіальних одиниць та судових округів співпадають. На­приклад, статті 134-135 Соціалістичної конституції КНДР 1972 p. визначають, що судді й народні засідателі Центрального суду оби­раються Постійною радою Верховних народних зборів; судді й народні засідателі провінційних (міст центрального підпорядкуван­ня) і народних судів - відповідними Народними зборами. Крім того, в межах території, на якій діє обраний місцевою радою суд, діє і відповідний орган правлячої (комуністичної) партії. Таким чином, критерієм відокремлення соціалістичної моделі судової системи виступають особливості політичного режиму, якому не притаманний принцип розподілу влади, де судова влада майже повністю підконтрольна партійній владі, а члени суддівського корпусу входять до складу партійної номенклатури.

Мусульманська модель судової системи, яка існує у деяких мусульманських країнах, характеризується тим, що поряд із дер­жавними судами діють суди шаріату. Зазначена модель має пер­сональний характер: мусульманському суду підлягають лише єди­новірці, або особи, що погодилися на такий суд; народні засіда­телі, асизи, присяжні тут відсутні, судочинство здійснюється за канонами шаріату із специфічними формами відповідальності і у цивільному, і у кримінальному праві. В деяких країнах відсутня процедура оскарження рішень суду, звертатися можна лише до імама - вищої духовної особи, яким за сумісництвом може бути монарх. У деяких країнах існують вищі мусульманські суди.

До судової системи можуть також входити суди звичаєвого права - племінні суди, в яких беруть участь вожді та старійшини. Вони розглядають спори між сусідами, спори про використання земель, пасовищ, лісів, деякі питання сімейного права на підставі звичаїв племені. Кримінальні справи такі суди не розглядають. Рішення цих судів, що суперечать законам, є недійсними. Рішен­ня племінного суду може бути оскаржене у суді загальної юрис­дикції.

У деяких країнах існують церковні суди, які, передусім, роз­глядають справи священиків, однак можуть накладати стягнення і на прихожан (покаяння, відлучення від церкви).

Деякі завдання правосуддя можуть здійснювати і так звані органи досудового розгляду - медіатори, консиліатори (посеред­ники, примирителі) - що діють у Франції, Італії. їх розглядають як мирових суддів у незначних справах, їх, як правило, признача­ють органи місцевого самоврядування (муніципалітети) із кола державних службовців у відставці, які знайомі із основами права.

В Індії існують народні суди, які розглядають справи про транс­портні порушення; у країнах тоталітарного соціалізму і деяких постсоціалістичних країнах існують товариські суди, які розгля­дають дрібні спори, незначні правопорушення. У Італії також існу­ють народні примирителі (у общинах) і комісії примирителів. При незгоді сторін рішення посередників, громадських судів набува­ють сили лише після затвердження державним судом першої інстанції. Функції досудового розгляду можуть виконувати суди старійшин (аксакалів) та суди звичаєвого права (Казахстан, Кир­гизстан).

Громадськими судами з досить широкими повноваженнями є адміністративні суди, що створюються при установах (США). Це, по суті, адміністративні суди, але вони не утворюють єдину систему, як, наприклад, у Німеччині. У Великобританії адмініст­ративні трибунали розглядають не лише суто адміністративні справи, а й трудові, податкові спори, спори про оплату житла тощо. Члени трибуналів не є державними службовцями, а громадськи­ми діячами.

§ 3. Системи судових органів.

Органи і посадові особи, які сприяють здійсненню судової влади

Системи загальних судових органів у зарубіжних країнах мо­жуть відрізнятися залежно від форми державного устрою, тобто в унітарних та федеральних країнах вони можуть бути неоднако­вими. Наявність єдиної судової системи характерна для унітар­них держав (Франція).

У федеративних державах може існувати як єдина система (Канада) так і «подвійна» (США), коли діють і федеральна сис­тема судових органів, і система судових органів суб'єктів феде­рації (хоча, по суті, останньою, кінцевою інстанцією - є вищий федеральний суд).

13 — 6-565

194

Розділ 15

Судова egogo s зарубіжних країнах

195

Як правило, у більшості країн система загальних судів побу­дована за принципом ланковості (інстанційності): суд першої інстанції, апеляція, касація. Обсяг повноважень судів, що розгля­дають справи як перша, апеляційна, касаційна інстанції, здійсню­ють ревізію рішень нижчих судів, встановлюється поточним за­конодавством.

Структура судової влади окрім судів може охоплювати і деякі інші державні органи, установи і посадових осіб, які обслугову­ють судову владу. Одним із завдань цих органів є сприяння су­довій владі. Це прокуратура, органи попереднього слідства, адво­кати, нотаріуси, судові виконавці, судова поліція.

Детально їх повноваження регулюються спеціальними зако­нами і вивчаються іншими галузями права.

*Прокуратура* - орган, функції якого полягають у криміналь­ному переслідуванні осіб, що скоїли злочини, у підтриманні пуб­лічного (державного) обвинувачення у суді (крім справ приват­ного обвинувачення), а також нерідко у нагляді за законністю по­переднього розслідування злочинів і утримання осіб у місцях позбавлення волі. Статус прокуратури, як правило, визначається і регулюється спеціальними законами та судово-процесуальним законодавством.

Залежно від місця прокуратури у системі державних органів можна відмітити такі групи країн:

а) країни, де прокуратура входить до складу міністерства юс­  
тиції (США, Польща, Франція). Так, у Сполучених Штатах міністр  
юстиції (генеральний аторней) є одночасно і генеральним проку­  
рором, а у Франції загальне керівництво прокурорами, які діють  
при судах і не утворюють єдину ієрархічну систему, покладено на  
міністра юстиції. Крім того, маючи статус магістрату, діяльність  
прокурорів знаходиться у компетенції Вищої ради магістратури;

б) країни, де прокуратура входить до складу суддівського кор­  
пусу (магістратури) і знаходиться при судах (Італія, Іспанія). Так,  
у Іспанії прокуратура входить до складу системи судової влади з  
функціональною автономією;

в) країни, де прокуратура виділена у організаційно відокрем­  
лену самостійну систему (Китай, Угорщина). Прокуратура тут  
займає проміжне між судом та виконавчою владою положення;

г) країни, де прокуратура взагалі відсутня (Великобританія).  
Функції прокурорів виконує адвокатський корпус, а у важливих

справах обвинувачення підтримує директор публічних слухань (переслідування).

Слідчі можуть підпорядковуватися прокурорам і складати з ними єдину систему, функціонувати при судах (Болгарія), або ж утворювати окрему систему.

*Адвокатура* - незалежна і самоврядна організація кваліфіко­ваних юристів, які надають професійну юридичну допомогу. Кон­ституції досить рідко згадують про адвокатуру, у більшості країн, її статус регулюється законами.

Комісії адвокатури можуть створюватися при окружних та вищих судах. У країнах тоталітарного соціалізму - це єдина орга­нізація. У Великобританії існують загальнодержавні об'єднання адвокатів (баристери), в організацію й діяльність яких держава не втручається. Корпорація баристерів має справу лише із вищи­ми судами. Актом про соліситорів 1974 р. регулюється діяльність іншої корпорації, представники якої (соліситори) виступають як обов'язкові посередники між клієнтами та баристерами, готують справи для них, а нескладні справи ведуть самі. Апеляційні суди здійснюють нагляд за соліситорами.

Публічно-правовими корпораціями адвокатів, що діють у су­дових органах вищих судів земель і при Федеральній судовій па­латі, - є колегії адвокатів Німеччини, які об'єднуються у Феде­ральну палату адвокатів.

Судові поліції утворюються при судах, їх завдання - збере­ження порядку в судових засіданнях.

Судові виконавці виконують рішення судів.

Нотаріуси засвідчують угоди, які укладаються, юридичні фак­ти, події; можуть виконувати деякі досудові функції. Як правило, статус зазначених органів регулюється законодавством.

§ 4. Конституційний статус суддів у зарубіжних країнах

Статусу суддів1 у конституціях зарубіжних країн, у розділах, які стосуються судової організації, як правило, приділяється най­більша увага. Статус суддів (магістратів) регулюють також і спеці-

*'■* Судді, прокурори, судові слідчі, які мають право брати участь у судово­му процесі, у багатьох зарубіжних країнах мають загальну назву - магістра­ти, інші - це службовці судових установ.

**13"**

196

Розділ 15

Судова sgoga s зарубіжних країнах

197

альні закони. Це пов'язано із тим, що суддям належать особливі повноваження, в тому числі й щодо вирішення людських доль. До суддів, як правило, висуваються високі вимоги як професій­ного плану (як правило, наявність вищої юридичної освіти і пев­ний стаж роботи на інших юридичних посадах), так і моральні (це не лише відсутність судимості, а й бездоганна, незаплямована репутація), а також вимоги щодо певного життєвого досвіду (як правило, підвищений вік для обіймання посади суддів).

У конституціях, як правило, сформульовані загальні принци­пи правового статусу суддів. До таких принципів віднесені: при­значення, незмінність, незалежність суддів та суддівська несу­місність.

У більшості країн суддівський корпус формується шляхом при­значення (хоча існують виключення, наприклад, виборність суддів у деяких штатах США; в країнах тоталітарного соціалізму судді нижчих судів обираються громадянами або представницькими органами, як правило, на термін переобрання останніх - 5 років).

Процес призначення суддів ґрунтується на юридично регла­ментованій процедурі професійного відбору, якій, в свою чергу, передує спеціальна професійна підготовка і строгі правила про­ходження суддівської кар'єри. В Іспанії і Франції, наприклад, судді призначаються за конкурсом органами суддівського самовряду­вання - верховними радами магістратур. У Польщі, судді при­значаються Президентом за поданням Всепольської Судової Ради. У Великобританії - лордом-канцлером, але без конкурсу, та за порадою комісії, яка знаходиться при ньому (склад комісії не роз­голошується). У США федеральні судді, а також голова Верхов­ного Суду призначаються Президентом за згодою Сенату. У Мек­сиці судді штатів призначаються законодавчими органами штатів.

Принцип призначення покликаний, на відміну від принципу виборності, забезпечувати професіоналізм судової діяльності. Ос­кільки, під час обрання суддівський корпус формується громадя­нами і навіть представницькими органами, як правило, при цьому діє політичний чинник. Виборці не настільки строго керуються суто професійними, особистими якостями кандидатів, а передусім їх політичними переконаннями. Звичайно, політичний момент існує і під час призначення суддів, тому більш прийнятним є та­кий порядок призначення, який не є виключною прерогативою однієї гілки влади.

Порядок формування органів конституційної юрисдикції є дещо іншим.

Незмінність. Як правило, конституції не вказують, на який термін призначаються судді (проте, досить рідко зустрічається призначення на певний строк, наприклад, 10 років у Японії, або спочатку на певний строк, а згодом безстрокове - у Молдові). Як правило, незмінність поєднується з такими поняттями, як «без­строковість» та «пожиттєвість». «Пожиттєвість» означає, що ка­р'єра судді закінчується із досягненням певної вікової межі (у Ве­ликобританії - 72 роки, у Японії - 65). Кар'єра судді може закін­читися у зв'язку із фізичним станом, який не дозволяє нормально здійснювати суддівські функції, із скоєнням злочину, у зв'язку з його недостойною поведінкою (наприклад, у США судді викону­ють свої повноваження, допоки їх поведінка є бездоганною).

Новітні конституції, як правило, встановлюють, що судді не можуть бути усунуті із посади, звільнені у відставку, окрім ви­падків і при дотриманні гарантій, передбачених законом (наприк­лад, ст. 117 Конституції Іспанії).

*Незалежність* - один із самих широких принципів конститу­ційно-правового статусу суддів, який, як правило, закріплюється через таку формулу: «Судді - незалежні й підкоряються лише за­кону». Економічною гарантією незалежності судді - є високий рівень заробітної плати.

Принцип несумісності забороняє суддям і всім, хто утворює корпус магістратів, одночасно займати інші державні та громадські посади, а також займатися іншою оплачуваною (крім викладаць­кої та наукової) діяльністю. У судових установах виключаються родинні зв'язки.

*Судовий імунітет* - ще одна із гарантій незалежності суддів, означає, що суддя не може бути притягнутий до дисциплінарної й, більше того, до кримінальної відповідальності за свої рішення у конкретних справах, за винятком випадків, передбачених за­коном.

**Суддівське самоврядування.** Завдання органів суддівського самоврядування полягає у представництві і захисті інтересів суддів, у рішенні кадрових питань та питань дисциплінарної відпо­відальності. Такі органи можуть здійснювати інспектування судів, пропонувати кандидатури для призначення на суддівські посади або навіть самі призначають суддів (Іспанія). В Італії, Франції,

198

Розділ 15

CygosQ egago в зарубіжних країнах

199

Румунії - Вища рада магістратури, в Іспанії - Генеральна рада судового корпусу, у Болгарії - Вища судова рада. До складу та­ких органів зазвичай входять голови верховних (касаційних) судів, вищих спеціалізованих судів (наприклад, адміністратив­них), міністр юстиції, генеральний прокурор тощо. Частина членів може призначатися головою держави (у деяких країнах за подан­ням палат парламенту), частина обирається загальним з'їздом суддів.

§ 5. Конституційні принципи здійснення судової влади

Діяльність суду спирається на принципи, які закріплені у більшості зарубіжних конституцій. Серед таких принципів виді­ляють ті, що стосуються, передусім, організації судових систем (частину з них ми вже розглянули вище: здійснення правосуддя лише судом із забороною надзвичайних судів, інстанційність, яка виявляється через загальне право на оскарження судових рішень, принципи, які стосуються правового статусу судів (магістратів) -незалежність, яка реалізується через гарантії незмінності та суд­дівського імунітету), а також принципи, якими суд повинен ке­руватися при здійсненні правосуддя. Це так звані принципи су­дового процесу, тобто встановленого законом порядку розгляду і вирішення судових справ. У певному обсязі ці принципи виз­начаються у судово-процесуальному законодавстві, у розділах конституцій, в яких мова йде про судово-процесуальні гарантії прав людини. Такі принципи, а також гарантії, закріплені у ос­новних міжнародно-правових актах у галузі захисту прав люди­ни: Загальній декларації прав людини 1948 p., Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 p., Європейській конвенції із захисту прав і основних свобод людини 1950 р.

Коротко зупинимося на деяких із основних принципів діяль­ності суду.

1. Свобода доступу до суду означає заборону відмови у прий­  
   нятті справи з причин відсутності закону або його незрозумілості.  
   Суд зобов'язаний прийняти позов, або із законних причин (не­  
   підсудність, непідвідомчість) відхилити його.
2. Гласність, тобто відкритий публічний суд. Закриті судові  
   засідання проводяться лише у строго визначених законом випад-

ках (якщо зачіпаються питання державної таємниці, інтимного життя сторін). Але у будь-якому випадку рішення суду оголошу­ються публічно.

1. Усний характер процесу дає більше можливостей для досл­  
   ідження усіх обставин справи, з'ясування позицій усіх учасників  
   процесу (ст. 120 Конституції Іспанії, ст. 90 Конституції Австрії).
2. Принцип змагальності означає, що сторони у процесі (обви­  
   нувач і підсудний, позивач і відповідач) мають рівні права у про­  
   цесі доказування, і рівні можливості в обстоюванні своїх позицій,  
   що дає можливість суду винести об'єктивне рішення.
3. Право на захист означає, що особа має право користуватися  
   послугами адвоката з моменту затримання (у більшості країн) або  
   арешту. Право на захист може передбачати надання безкоштов­  
   ної юридичної допомоги у випадках, встановлених законом.
4. Презумпція невинуватості означає, що особа, яка звинува­  
   чується у вчиненні злочину, вважається невинною, поки її вина  
   не буде доведена у передбаченому законом порядку і встановлена  
   вироком суду, який вступив у законну силу. Із цього принципу  
   витікають й інші важливі правила процесу: обвинувачений не по­  
   винен сам доводити свою невинуватість, свідчити проти самого  
   себе; усі сумніви тлумачаться на користь обвинуваченого тощо.
5. Заборона подвійного покарання: ніхто не може бути засуд­  
   жений повторно за один і той самий злочин.

Серед принципів діяльності суду називають також принцип мотивованості судових рішень, принцип відповідальності держа­ви за судову помилку, принцип неможливості використання до­казів, отриманих незаконним шляхом, незастосування зворотної сили закону, що обтяжує відповідальність, тощо.

**Розділ 16**

Місцеве управління у зарубіжних країнах

§ 1. Поняття місцевого управління і місцевого самоврядування в зарубіжних країнах

На сучасному етапі місцеві органи влади є суттєвою ланкою політичної системи у зарубіжних країнах. У світі становлення системи місцевого управління пов'язане з процесами росту адмі­ністративної, фінансової та судової самостійності середньовічних міст від центральної адміністрації. Сучасна система місцевого управління склалася у результаті тривалих адміністративних і муніципальних реформ. Сьогодні у більшості демократичних країн проблеми управління місцевими справами вирішуються як агентами центральної державної влади, так і представницькими органами населення певної адміністративно-територіальної оди­ниці. У зв'язку з чим у зарубіжних країнах питанню правової рег­ламентації діяльності місцевих органів влади приділяється знач­на увага.

У багатьох сучасних країнах світу регулювання діяльності місцевого управління проходить на вищому державному рівні, тобто на рівні конституції (Конституція Мексики 1917 р. - Розділ 5 «Про штати федерації», Конституція Японії 1947 р. - Глава 8 «Місцеве самоврядування», Конституція Республіки Болгарія 1991 р. - Глава 7 «Місцеве самоврядування та місцева адмініст­рація», Конституція Литви 1992 р. - Глава 10 «Місцеве самовря­дування та управління» тощо). Необхідно підкреслити, що в од­них зарубіжних конституціях функціонування місцевих органів влади регламентоване більш докладно, а в інших - встановлю­ються лише загальні принципи їх формування та діяльності.

Конституційні положення про місцеве управління отримують розвиток у поточному законодавстві. Наприклад, Конституція РФ 1993 р. - Глава8 «Місцеве самоврядування» визначає лише основ­ні засади роботи місцевих представницьких органів. У той же час на федеральному рівні подробиці встановлені у Федеральному за­коні «Про загальні принципи організації місцевого самоврядуван­ня в РФ» 2000 p., Федеральному законі «Про загальні принципи

201

Місцеве управління у зарубіжних країнах

організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів РФ» 1999 р., а на рівні суб'єктів феде­рації - у нормативно-правових актах законодавчих (представ­ницьких) органів суб'єктів РФ, зокрема Законі «Про державну реєстрацію статутів муніципальних утворень у Нижегородській області» 1997 p., Законі «Про порядок державної реєстрації ста­тутів муніципальних утворень у Хабаровському краї» тощо.

Певну специфіку має правове регулювання організації місце­вого управління у країнах англосаксонської правової системи. Так, у США правовий статус місцевих органів управління встанов­люється у хартіях (єдиному документі, який об'єднує норми, що регламентують становище окремого муніципалітету). У Великоб­ританії діють так звані «приватні біллі», які приймаються за ініціа­тивою окремого муніципалітету та визначають виключно його функціонування. У цих країнах особливе значення мають судові прецеденти зі справ органів місцевого управління.

У юридичній літературі склалися різні точки зору щодо ви­значення категорій «місцеве управління» та «місцеве самовряду­вання». Це пов'язано з існуванням таких різноманітних теорій місцевого управління, як теорія вільної громади, громадська тео­рія, державна теорія та ін. Наприклад, теорія вільної громади (А. Токвіль, О. Лабанд, Б. Чічерін, М. Лазаревський та ін.) і госпо­дарська та громадська теорія (Р. Моль, В. Лешков, А. Васильчи-ков та ін.) базуються на протиставленні держави та суспільства.

Згідно з теорією вільної громади, поряд з трьома загальнови­знаними гілками влади необхідно визнавати й четверту - кому­нальну, або муніципальну. Громада має право на самостійне та незалежне існування від центральної влади, причому держава лише визнає громаду. Громадська теорія передбачала надання місцевій спільноті права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси, але підтверджувала зберігання за урядовими органами права керувати лише державними справами. Взагалі відповідно до даних теорій під місцевим управлінням розумілася сукупність органів, які призначаються із центру та представляють на місцях інтереси державної адміністрації. А під місцевим самоврядуван­ням - сукупність представницьких органів, які обираються місце­вим населенням.

Сутність державної теорії (Л. Штейн, Р. Гнейст, В. Безобразо-вий, А. Градовський та ін.) полягає у тому, що органи місцевого

202

Розділ 16

Місцеве управління у зарубіжних країнах

203

самоврядування є органами державного управління, статус яких регулюється державою. За даною теорією, місцеве самоврядуван­ня - це особлива організація державної влади на місцях, яка за­снована на виборних началах. Однак, на відміну від центрально­го державного управління, місцеве самоврядування здійснюєть­ся не урядовими чиновниками, а особами, які представляють інтереси місцевих спільнот.

Зазначений різний підхід до змісту місцевого управління та самоврядування відбився і у конституційному та поточному за­конодавстві зарубіжних держав. Зокрема, Конституція Узбекис­тану 1991 р. (у ред. 1993 p.) - Глава 21 «Основи державної влади на місцях», ст. 99 встановлює, що представницькими органами влади в областях, районах і містах є Ради народних депутатів, які очолюються хокимами та які, відповідно до інтересів держави та громадян, вирішують питання, що належать до їх компетенції. Так, Конституція Греції 1975 р. - Розділ 6 «Адміністрація» визначає, що управління місцевими справами належить до компетенції орга­нів місцевого самоуправління, першим ступенем яких є муніци­палітети та громади. Держава здійснює нагляд за органами місце­вого самоврядування, але не створює перешкод їх ініціативі та вільній діяльності. Державні службовці є виконавцями волі дер­жави та слугами народу.

У той же час у Конституції Вірменії 1995 р. можна спостеріга­ти впровадження громадської теорії. Зокрема, Глава 7 «Терито­ріальне управління та місцеве самоврядування» ст. 105 встанов­лює, що у громадах здійснюється місцеве самоврядування. Для розпорядження громадською власністю та вирішення питань гро­мади на трирічний термін обираються органи місцевого самовря­дування. Ст. 107 Конституції Вірменії 1995 р. регламентує, що в областях здійснюється державне управління. Уряд в областях призначає та звільняє керівників областей, які реалізують регіо­нальну політику уряду, координують діяльність регіональних служб республіканських виконавчих органів.

Водночас на сучасному етапі переважна більшість вчених до­тримується точки зору про некоректність протиставлення понять «місцеве державне управління» та «місцеве самоврядування» або «місцеве представницьке управління». Зокрема, на думку відо­мого дослідника місцевого управління X. Ф. Алдерфера, вище­зазначені категорії входять до більш широкого поняття «місцеве

управління», яке охоплює усі одиниці управління нижче загаль­нонаціонального рівня в унітарних державах та нижче рівня суб'єк­та федерації в федеративних державах. Окрім того, у сучасних зарубіжних країнах спостерігається тенденція щодо постійного одержавлення органів місцевого представницького управління. Як правило, це явище виражається у можливості передачі централь­ною владою певних повноважень, які характерні для місцевого державного управління, органам місцевого самоврядування. Зок­рема, у РФ на рівні суб'єктів федерації приймаються закони (За­кон Оренбурзької області «Про надання органам місцевого само­врядування окремих державних повноважень» 2001 p.), які рег­ламентують делегування державних повноважень.

У цьому зв'язку необхідно підкреслити і важливість Євро­пейської хартії про місцеве самоврядування 1985 р. Значення да­ного міжнародного пакту полягає у тому, що хартія закріплює важливі демократичні засади функціонування місцевого самовря­дування, які є обов'язковими для країн-членів Ради Європи. Зок­рема ст. З дає визначення місцевого самоврядування. Так, під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здат­ність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти ними, діючи у межах за­кону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населен­ня. Це право здійснюється радами та зборами, які складаються із членів, що обираються шляхом вільного, таємного, рівного, пря­мого та загального голосування.

На сучасному етапі у різних країнах функціонування органів місцевого самоврядування є основою демократичного державного режиму та засобом реалізації громадянами певної адміністратив­но-територіальної одиниці права на самовизначення. Існування органів місцевого самоврядування пов'язане з необхідністю розум­ної децентралізації влади, тому що надання громадянам права са­мостійно вирішувати свої проблеми безпосередньо впливає на ефек­тивність процесу реалізації публічної влади взагалі на всій тери­торії країни. Тому не випадково у конституціях зарубіжних країн зазначені засади діяльності місцевих органів влади знайшли відоб­раження. Так, Конституція Молдови 1994 р. (із змінами 1996 р.) -Глава 8 «Публічне управління», ст. 109 «Основні принципи місце­вого публічного управління» встановлює, що публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях базується на принци­пах місцевої автономії, децентралізації громадських служб, вибор-

204

Розділ 16

Місцеве управління у зарубіжних країнах

205

ності влад, місцевого публічного управління та порад з громадяна­ми щодо важливих питань місцевого значення.

Окремо необхідно проаналізувати етимологію вже вище за­значеного терміну «муніципалітет». Юридична енциклопедія трактує під муніципалітетом (від лат. rnunicipium - місто, яке має самоврядування), по-перше, одиницю соціально-територіальної структури суспільства, як правило, місто та місцевість, що до нього прилягає, які об'єднуються єдиною системою управління на ос­нові самоврядування; по-друге, виборний орган у системі місце­вого управління. Слід зазначити, що в законодавстві зарубіжних країн поняття «муніципалітет» і «муніципальні органи» вжива­ються неоднаково. Наприклад, у США і Великобританії муніци­пальними органами називаються лише органи міста. Згідно з Кон­ституцією Королівства Нідерланди 1983 р. муніципалітетами є сукупність місцевих органів влади низового рівня, а провінціями є місцеві органи влади регіонального рівня. В Японії статус муні­ципалітетів мають як міські, так і селищні громади, чисельність населення яких може становити як декілька сот, так і сотні тисяч мешканців. У той же час у переважній більшості зарубіжних країн під муніципалітетами розуміється сукупність усіх органів місце­вого самоврядування.

§ 2. Системи місцевого управління

Сучасні системи місцевого управління в зарубіжних країнах склалися під впливом різноманітних чинників: природно-геогра­фічних умов, історичного розвитку, особливостей національного складу населення, демографічної ситуації тощо. Критеріями для виділення систем місцевого управління виступають адміністратив­но-територіальний поділ країни, взаємовідносини місцевих органів влади між собою та з центральними або федеральними (у федера­тивних країнах) органами влади, способи утворення та ін. З метою кращого розуміння особливостей діяльності органів місцевого уп­равління нижче стисло проаналізуємо окремо кожну із систем.

У науці конституційного права під адміністративно-територі­альним поділом прийнято розуміти поділ державної території на певні частини з метою найбільш раціонального управління дер­жавою. Встановлення адміністративно-територіального поділу країни в унітарних державах належить до компетенції централь­них органів влади, а у федераціях - це предмет відання органів

влади суб'єктів федерації. У федераціях адміністративно-терито­ріальна структура має свою специфіку в окремому штаті, землі, провінції та кантоні.

Водночас реформи адміністративно-територіального поділу країни, що були проведені у різних зарубіжних країнах, не при­звели до формування однакової системи органів місцевого управ­ління. І досі зберігаються певні відмінності між адміністративно-територіальними одиницями щодо їх розміру, економічного по­тенціалу, чисельності населення. У більшості зарубіжних країн існують уніфіковані системи місцевого управління, за якими од-ноланкові органи мають однаковий правовий статус. Однак, на відміну від них, у Великобританії та США системи місцевого управління базуються із організаційних ланок різних типів.

Так, у США для системи місцевого управління властива відсутність чіткого розмежування правового статусу органів місцевого управління та незбігання цих органів із поділом на міські та селищні території. Крім того, на території органів місце­вого управління загальної компетенції утворюються спеціальні округи, які часто не співпадають з адміністративно-територіаль­ними одиницями. Основними видами адміністративно-територі­альних підрозділів є графства, муніципалітети - збірна назва для інкорпорованих поселень («сіті», «таун», «бороу», «вілідж»), таун-шипи та шкільні й спеціальні округи. Графства є безпосередніми найбільш крупними адміністративно-територіальними одиниця­ми усіх штатів, крім Аляски, Коннектикуту та Род-Айленду. Найбільш чисельними ланками системи місцевого управління США є шкільні та спеціальні округи. На відміну від інших адмін­істративно-територіальних підрозділів, вони спеціалізуються щодо певних сфер - освіта, водопостачання, санітарія тощо.

Щодо уніфікованої системи місцевого управління, то у більшості зарубіжних країн існують дволанкові (Данія, Нідерлан­ди, Естонія, Болгарія), триланкові (Італія, Іспанія і Казахстан), у меншому ступені - чотириланкові (Камерун, Сенегал) та п'яти-ланкові (Франція). Наприклад, Конституція Естонії 1992 р. -Глава 14 «Місцеве самоврядування» встановлює, що одиницями місцевого самоврядування є повіти і міста. Так, в Іспанії існують 17 автономних областей, 50 провінцій та 8000 муніципалітетів.

У юридичній літературі, яка присвячена місцевому управлінню, прийнято виділяти чотири основні системи здійснення публічної влади на місцях: англосаксонська, романо-германська, іберійська та

206

Розділ 16

Місцеве управління у зарубіжних країнах

207

«радянська». Головним критерієм для наведеної класифікації є прин­ципи, які є фундаментом відносин місцевих органів між собою та з центральними органами влади. Водночас на сучасному етапі така класифікація є, - певною мірою, умовною, тому що тепер у зарубіж­них країнах спостерігається тенденція щодо їх зближення.

Англосаксонська система місцевого управління існує у США, Великобританії, Австралії, Канаді тощо. Для даної системи харак­терно наступне: місцеве управління має максимум децентралізації; місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих ним повноважень; контроль центру за діяльністю місцевих органів має посередній характер, тобто здійснюється через відповідні міністерства та судові органи; на місцях відсутні уповноважені центральної влади. Зокрема, у США лише федеральні програми визначають межи діяльності штатів і місцевих органів управлін­ня. Водночас більшість вчених у галузі місцевого управління підкреслюють формальність такої самостійності місцевих органів. Так, Д. Харвей зазначає, що на практиці британські органи місце­вого управління скоріше є агентами центрального уряду, ніж слу­гами своїх виборців. Більше того, за даною системою поняття «місцевого самоврядування» та «місцевого управління» співпа­дають, а в юридичній літературі більше використовується термін «місцеве управління».

Романо-германська система місцевого управління розповсюд­жена у світі більше. Вона властива європейським країнам (у тому числі постсоціалістичним державам), країнам Африки, Азії та Близького Сходу. За даною системою на місцях функціонують як агенти органів державного управління, так і місцеві представ­ницькі органи (органи місцевого самоврядування). Призначені агенти державної адміністрації, як правило, здійснюють виконавчу владу на місцях і здійснюють нагляд за діяльністю органів місце­вого самоврядування. У свою чергу, органи місцевого самовряду­вання управляють місцевими справами. Наприклад, Конституція Киргизстану 1993 р. (із змінами 1996 р.) - Глава 5 «Виконавча влада», Розділ 2 «Місцева державна адміністрація» встановлює, що виконавчу владу в областях, районах і містах здійснює місцева дер­жавна адміністрація. Глава 7 «Місцеве самоврядування» даної Кон­ституції визначає, що місцеве самоврядування здійснюється місце­вими співтовариствами, які у межах закону та під власну відпові­дальність управляють справами місцевого значення.

Іберійська система місцевого управління в основному існує в країнах Латинської Америки (Бразилії, Мексиці, Колумбії, Еква­дорі, Перу та ін.). Дана система схожа з романо-німецькою систе­мою місцевого управління. У той же час функціонування прези­дентської республіки впливає на статус місцевих органів управ­ління та місцевих органів самоврядування. У таких країнах форми та способи державного управління мають перевагу перед повно­важеннями місцевих представницьких органів. Фундамент місце­вого управління в таких країнах був закладений ще за часів іспанського колоніального панування та у перші роки становлен­ня незалежності національних держав.

Водночас кардинальні реформи місцевого управління відбу­лися лише у другій половині XX ст. та призвели до подальшого обмеження повноважень органів місцевого самоврядування. Так, підсумками реформи Мігеля дела Мадрида 1983-1986 pp. у Мек­сиці, конституційної реформи 1983 р. у Сальвадорі, муніципаль­ної реформи 1988 р. у Нікарагуа стало зберігання за муніципалі­тетами автономії лише у місцевих справах. Однак при здійсненні управлінських повноважень, які виходять за межи місцевих інте­ресів, дані органи розглядаються вже як інструмент державної адміністрації, тобто відбувається процес «одержавлення» органів місцевого самоврядування. Принцип виборності муніципалітетів трактується як засіб децентралізації управління.

Від розглянутих вище систем місцевого управління кардиналь­но відрізняється так звана «радянська система місцевого управ­ління». Дана модель раніш існувала у Радянському Союзі та інших країнах соціалістичної спрямованості. У доктрині радянського дер­жавного права місцеві ради розглядалися як органи єдиної держав­ної влади, основною функцією яких є реалізація у життя на своєї території актів центральної влади. Зазначена система побудована на основі принципу повновладдя представницьких органів (рад) відповідної території та відмови від принципу поділу влад. Зараз вона зберігається у КНР, КНДР, В'єтнамі та на Кубі. Зокрема, Кон­ституція Куби 1976 р. - Глава 9 «Місцеві органи народної влади», ст. 102 визначає, що місцеві Асамблеї народної влади мають най­вищу владу для здійснення державних функцій у відповідних те­риторіальних одиницях. З цією метою та в межах свого кола відан­ня вони здійснюють державне управління.

Необхідно також підкреслити, що «радянська система місцево­го управління» характеризується ієрархічною підпорядкованістю

208

Розділ 16

Місцев© управління у зарубіжних країнах

209

її структурних елементів і базується за принципом «демократич­ного централізму». Більше того, усі інші державні органи вважа­ються похідними від них і підзвітними ним. Так, Конституція КНР 1982 p. - Глава 1 «Загальні положення», ст. З визначає зазначені засади функціонування органів місцевого самоврядування.

Крім того, американська правова доктрина відрізняє органи місцевого управління на підставі критерію їх утворення, тобто існу­ють муніципальні корпорації та квазікорпорації. Для утворення муніципальних корпорацій необхідне наступне: по-перше, на­явність ініціативи населення певної території про інкорпоруван­ня, тобто звернення до органів влади суб'єктів федерації про фор­мування певного підрозділу з необхідним управлінським апаратом і правовим регулюванням їх діяльності; по-друге, прийняття хартії, яка офіційно утворює муніципальну корпорацію та регламентує її статус. Така хартія приймається або шляхом місцевого референду­му або легіслатурою відповідного штату. Впровадження квазікор­порації може не супроводжуватися бажанням населення, прийнят­тям хартії, її статус регламентується загальним законом штату.

§ 3. Структура, склад і порядок роботи органів місцевого управління

Для ефективного вирішення місцевих проблем необхідна на­явність реально діючого механізму місцевого управління. У зв'яз­ку з цим у зарубіжних країнах місцеві органи управління форму­ються як на низовому, так і на середньому (регіональному) рівні. Причому, як було зазначено вище, вони можуть як призначатися, так і обиратися. Залежно від системи місцевого управління мож­ливе неоднакове розташування органів місцевого державного правління і місцевих представницьких органів в адміністратив­но-територіальних одиницях. У зарубіжних країнах існують на­ступні варіанти:

а) пряме державне управління на місцях може функціонувати на всіх рівнях адміністративного територіального розподілу. На­приклад, в Індії на низовому рівні комісар муніципальної корпо­рації призначається урядом штату на певний термін і фактично є елементом місцевого державного управління. На чолі округу стоїть колектор, який призначається губернатором за вказівкою уряду штату. Керує справами найбільш крупної адміністратив-

но-територіальної одиниці комісар, який також призначається губернатором за вказівкою уряду штату;

б) органи місцевого державного управління існують, як пра­  
вило, лише на регіональному рівні. Зокрема Італія складається з  
20 областей, 103 провінцій та понад 8000 комун. Однак органи  
місцевого державного управління існують лише на рівні області -  
це урядовий комісар, та на рівні провінції - це префект. Дані по­  
садові особи очолюють та координують діяльність державних  
служб на території області та провінції, здійснюють нагляд за ро­  
ботою місцевих представницьких органів, які створені на рівні усіх  
адміністративно-територіальних одиниць (обласної ради, про­  
вінційної ради та комунальної ради);

в) навпаки, у деяких зарубіжних країнах місцеві представ­  
ницькі органи створюються не у кожній адміністративно-терито­  
ріальній одиниці. Наприклад, у ФРН 16 земель розподіляються  
на округи, округ - на повіти, а повіт - на громади. Уся повнота  
адміністративної влади в окрузі належить посадовій особі - реги-  
рунгс - президенту, який призначається урядом землі. У повіті  
функції державної адміністрації виконує ландрат, який формує  
місцевий бюджет, встановлює податки та керує комунальним гос­  
подарством. Паралельно з ландратом у повітах діють і виборні  
органи - крайстаги, які представляють інтереси населення повіту.  
Основний Закон ФРН 1949 р. - Глава 2 «Федерація і землі», ст. 28  
визначає право громади у межах закону під свою відповідальність  
регулювати усі справи місцевого співтовариства;

г) у країнах англосаксонської правової системи, з одного боку,  
на місцях відсутнє пряме державне управління, а з іншого -  
місцеві представницькі органи управління утворюються на всіх  
рівнях адміністративно-територіального поділу. Більше того, мож­  
ливе формування різних видів органів місцевого самоврядуван­  
ня в однопорядкових адміністративно-територіальних одиницях.  
Так, в американських графствах формуються два основних типи  
місцевих представницьких органів управління: комісіонерна рада  
та рада контролерів. Комісіонерні ради (існують у 80% графств)  
обираються безпосередньо населенням у складі 3-5 осіб, які пра­  
цюють на професійній основі. Рада контролерів (Нью-Йорк, Нью-  
Джерсі, Мічиган та ін.) формується із виборних посадових осіб  
муніципалітетів і тауншипів, які входять до складу графства.

Як правило, система місцевого самоврядування складається з наступних структурних елементів: а) виборний колегіальний

14 — 6-565

Місцеве управління у зарубіжних країнах

211

орган, який має різноманітні назви - муніципальна рада, асамб­лея, комунальна рада, рада графства, генеральна рада та ін.; б) виконавчий орган виборного колегіального органу.

Невеликі місцеві представницькі органи управління обираються за єдиним виборчим округом, а крупніші - за окремими округами. Наприклад, в Угорщині за єдиним виборчим округом обираються члени муніципальних рад населених пунктів, число мешканців яких не перевищує 10 тис. осіб. Залежно від кількості членів місцевих представницьких органів управління на виборах можуть викорис­товуватися різні різновиди виборчих систем. Так, у Словенії вибо­ри муніципальних рад, які складаються не більш ніж із 12 членів, здійснюються за мажоритарною системою. Якщо ж у складі більше 12 членів, то використовується пропорційна система.

Найчастіше місцеві представницькі органи управління фор­муються прямим голосуванням громадян певної території. На­приклад, Конституція Литви 1992 р. - Глава 10 «Місцеве само­врядування та управління», ст. 119 визначає, що Члени Рад само­врядувань обираються населенням адміністративної одиниці -громадянами Литовської Республіки на основі загального, рівно­го та прямого виборчого правам шляхом таємного голосування. Водночас місцеві представницькі органи регіонального рівня мо­жуть формуватися і непрямим шляхом. Зокрема, в Угорщині чле­ни обласних рад обираються на зборах делегатів селищних і міських представницьких органів, за принципом: один член від 10 тисяч мешканців. Наприклад, в Іспанії провінційна рада скла­дається з депутатів, які обираються муніципальними радниками.

Кількісний склад місцевих представницьких органів безпосе­редньо залежить від чисельності мешканців адміністративно-те­риторіальної одиниці. Так, у Болгарії чисельність муніципальних рад коливається від 9 до 65 членів, у Бельгії - від 5 до 55, в Італії -від 15 до 80, у Латвії - від 7 до 15, у Німеччині - від 20 до 90 тощо. У Бразилії загальні межи кількісного складу муніципальних рад встановлюються у Федеральній Конституції 1988 р., ст. 29 «Мун­іципалітети», п. 4: «число членів Міської Ради пропорційно насе­ленню муніципалітету, враховуючи наступні ліміти: мінімум 9 і максимум 21 у муніципалітетах з населенням до 1 мільйона; мінімум 33 і максимум 41 у муніципалітетах з населенням більш 1 мільйона та менше 5 мільйонів; мінімум 42 і максимум 55 у му­ніципалітетах із населенням більш 5 мільйонів».

Термін повноважень місцевих представницьких органів управ­ління може бути 1 рік (канадські провінції), 2 роки (Мексика, Болівія, Литва), 3 роки (Швеція, Естонія), 4 роки (Норвегія, Польща, Японія, Угорщина, Білорусь, Болгарія, Чехія), 5 років (Туреччина, Кіпр), 6 років (Франція, Бельгія, Люксембург). Не­великий строк повноважень місцевих представницьких органів управління надає змогу електорату здійснювати досить суворий контроль за діяльністю своїх обранців. У той же час такий неве­ликий термін повноважень даних органів має і негативний аспект. Так, місцеві радники не мають можливості увійти у курс справ, їм важко планувати перспективи розвитку адміністративно-тери­торіальної одиниці, зокрема, часті вибори є немалим навантажен­ням на місцеві бюджети.

Найчастіше переобирається увесь склад місцевого представ­ницького органу. Хоча з метою забезпечення наступництва діяль­ності даного органу можливе використання так званих «частко­вих виборів», які передбачають часткову ротацію членів вибор­ного органу. Зокрема, муніципальна рада американського міста Сан-Франциско складається з 11 осіб, які представляють інтере­си населення окремих районів міста. П'ять із шести з них за чер­гою переобираються кожні 2 роки на 4 роки.

Законодавство більшості зарубіжних країн встановлює певні вимоги щодо кандидатів на посади у місцевих представницьких органах. Зокрема Адміністративний кодекс Франції визначає, що радником (депутатом) муніципальної ради може стати кож­ний платник податків комуни. Але існує і певне обмеження -забороняється поєднувати муніципальний мандат з будь-яким іншим. На сучасному етапі в європейських країнах бути обра­ним до місцевих представницьких органів може і не громадянин держави. Конституція Нідерландів 1983 р. - Глава 7 «Провінції, муніципалітети, органи водного контролю й інші державні орга­ни», ст. 130 встановлює, що право брати участь у виборах муні­ципальних рад та бути обраним до її складу може бути надано особам, які не є громадянами Нідерландів, але постійно мешка­ють у муніципалітетах.

Крім виборних членів, до складу місцевих представницьких органів можуть входити і члени, які призначаються. Наприклад, у Великобританії інститут членів, що призначаються - олдерменів - представників еліти, був запроваджений Законом про муніци­пальні корпорації 1835 р. та скасований у рамках муніципальної

**14\***

212

Розділ 16

Місцеве управління у зарубіжних країнах

213

реформи 1974 p. Запровадження олдерменів було пов'язане з не­обхідністю досягнення компромісу між консерваторами, які зна­ходилися в опозиції, і урядом лібералів. Зараз подібні олдермени працюють у раді корпорації індійських муніципальних корпорацій.

У більшості зарубіжних країн місцеві представницькі органи однопалатні. Однак у зарубіжній практиці існують і винятки, коли місцевий представницький орган управління двопалатний, зокре­ма муніципальні збори Нью-Йорка складаються з двох палат. Склад палат місцевого представницького органу в цілому подібний до складу палати парламенту. Як правило, законодавство зарубіжних країн визначає склад місцевого представницького органу. Зокре­ма, Конституція Угорщині 1990 р. - Глава 9 «Місцеве самовряду­вання», ст. 44/В встановлює, що орган місцевого самоврядування очолюється мером. Представницький орган може обирати коміте­ти та утворювати бюро. Взагалі місцеві представницькі органи за­рубіжних країн у своєму складі мають право утворювати комісії (комітети), а у муніципальних радах Німеччини працюють і фракції.

Комітети (комісії) бувають постійними і тимчасовими, обов'яз­ковими та факультативними, територіальними, дорадчими тощо. Більшість членів комітетів (комісій) є членами органу місцевого самоврядування та обираються місцевими представницькими орга­нами на своїх засіданнях. Водночас у деяких країнах дозволяєть­ся залучати до роботи в органі осіб, які не є його членами. На­приклад, в Угорщині, Великобританії законодавство регламентує можливість включення до складу будь-якого комітету фахівця у певній галузі, який не має членства в місцевому представницько­му органі управління.

Постійні комітети (комісії) функціонують протягом усього терміну повноважень органу місцевого самоврядування. Тимча­сові комітети (комісії) з'являються при необхідності вирішення якої-небудь проблеми та розпускаються після виконання свого завдання. Формування обов'язкових комітетів (комісій) регулю­ється у законодавстві країни. Так, шведські муніципалітети по­винні утворювати комітети з освіти, навколишнього середовища, охорони здоров'я, будівництва та ін. А у Чехії муніципалітети повинні формувати лише фінансовий та контрольний комітети. Територіальні комітети (комісії) об'єднують членів органу місце­вого самоврядування від певного району та відповідають за його розвиток. До складу дорадчих комітетів (комісій) входять як му­ніципальні радники, так і представники населення; вони існують

для обміну думками членів місцевих рад і громадян. Наприклад, у Франції такі комісії отримали назву «позамуніципальні комісії».

В основному місцеві представницькі органи влади працюють посесійно. У низових адміністративно-територіальних одиницях, як правило, сесії проводяться частіше, ніж у регіональних. Зокре­ма, у Франції комунальні ради збираються на чергові сесії чоти­ри рази на рік, тоді як генеральні ради департаментів - два рази на рік. Відповідно до статутного права Великобританії місцеві ради громад проводять сесії не менше чотирьох разів на рік, у той же час ради графств працюють щоквартально. Крім чергових сесій, законодавство зарубіжних країн передбачає можливість скликан­ня позачергових сесій. Як правило, позачергові сесії проводяться на вимогу уряду, відповідного представника державної адмініст­рації; певного числа членів місцевого представницького органу управління, а також за ініціативою виконавчого органу місцевого самоврядування. На цих сесіях розглядаються лише ті питання, з приводу яких вони були скликані.

Як було зазначено вище, у складі місцевого представницького органу управління функціонує його виконавчий орган. Основна мета запровадження виконавчого органу полягає у необхідності організації постійної виконавчої та розпорядчої діяльності орга­ну місцевого самоврядування. Головними функціями виконавчого органу є: представлення інтересів місцевого представницького органу у відносинах з іншими органами влади, організаціями; ук­ладання угод і договорів; виконання повноважень, які делеговані йому радою: керування службами представницького органу: реа­лізація рішень ради; здійснення контролю за виконанням норма­тивних актів ради тощо.

Спосіб формування одноособового виконавчого органу (мера, бургомістра, алькальда, президента) або колегіального виконав­чого органу (джунти. магістрату, муніципальної палати, жунти) може бути різним;

а) у законодавстві встановлюються можливі варіанти фор­  
мування виконавчого органу. Зокрема. Конституція Болгарії  
1991 р. - Глава 7 «Місцеве самоврядування та місцева адмініст­  
рація», ст. 139 встановлює, що органом виконавчої влади в об­  
щині є кмет. Він обирається населенням або общинною радою  
строком на 4 роки у порядку, визначеному законом;

б) місцевий представницький орган управління особисто фор­  
мує виконавчий орган. Так, у Франції муніципальна рада таєм-

ним голосуванням за мажоритарною системою у два тури обирає зі свого складу мера та його заступників. В Італії обласна рада формує зі свого складу обласну джунту. Голова та члени (асесо­ри) джунти обираються таємним голосуванням двома третинами членів обласної ради. Кожен асесор відповідає за конкретний на­прям обласного управління;

в) виконавчий орган місцевого самоврядування обирається  
безпосередньо населенням певної території, причому окремо від  
самого місцевого представницького органу управління. Наприк­  
лад, в Японії губернатори префектур, мери міст та старости се­  
лищ обираються населенням. У Німеччині (у більшості земель)  
бургомістр обирається безпосередньо населенням на строк від 4  
до 8 років. Конституція Португалії 1976 р. - Глава 3 «Муніци-  
пія», ст. 252 встановлює, що муніципальна палата є виконавчим  
колегіальним органом муніципії, яка обирається громадянами -  
виборцями, що мешкають на території муніципії. Головою муні­  
ципальної палати становиться особа, яка очолила список канди­  
датів, що отримала найбільше число голосів;

г) функції виконавчого органу місцевого представницького  
органу виконує особа, яка призначається. Наприклад, у Бельгії,  
Нідерландах мери формально призначаються главою держави за  
пропозицією місцевого представницького органу управління. У  
Німеччині на рівні повіту ландтрат призначається урядом землі.  
Своєрідний виконавчий орган існує у містах США, де його пов­  
новаження здійснює спеціально запрошений управляючий-ме-  
неджер. Така система в американській правовій доктрині отри­  
мала назву «рада-управляючий». Управляючий є фахівцем у га­  
лузі економічного та політичного міського розвитку та наймається  
на певний термін муніципальною радою. Надалі система «рада-  
управляючий» поширилася у Норвегії, Швеції, Фінляндії та ін.

§ 4. Компетенція органів місцевого управління та їх відносини з центральними органами держави

На сучасному етапі у зарубіжних країнах спостерігається тен­денція щодо збільшення обсягу компетенції місцевих органів уп­равління, у тому числі у таких важливих сферах, як освіта, кому­нальне господарство, будівництво, медичне обслуговування тощо. У зв'язку з чим сьогодні у зарубіжних країнах компетенція місце­вих органів влади регулюється у конституційному, органічному,

поточному законодавстві, а також актами глави держави і вико­навчої влади, судовими прецедентами тощо.

Водночас необхідно враховувати, що у зв'язку з різними функ­ціями, які покладаються на місцеві державні органи та місцеві представницькі органи, законодавство відокремлює і їх компетен­цію. Наприклад, Конституція Литви 1992 р. - Глава 10 «Місцеве самоврядування та управління», ст. 120 регулює компетенцію органів самоврядування, а ст. 123 визначає повноваження органів управління в адміністративних одиницях.

Слід також вказати на різний підхід до визначення можливос­тей місцевих органів влади. У більшості зарубіжних країн пере­важає так званий принцип «позитивного регулювання діяльності місцевих органів управління», тобто обсяг компетенції встанов­люється шляхом ретельного перерахування їх повноважень у пев­них сферах. Таким чином, місцеві органи управління мають пра­во здійснювати лише ті дії, які безпосередньо визначені у законо­давстві, хартіях. Зазначений підхід значною мірою обмежує діяльність місцевих органів влади та надає можливість цент­ральній владі здійснювати посередній, але досить суттєвий конт­роль за роботою місцевих органів. Зокрема, судові інстанції будь-яке відхилення від передбаченого у законодавстві повноваження трактують не на користь місцевого органу влади та визнають такі відхилення протизаконними. У зв'язку з чим американські муні­ципалітети, розробляючи хартії самоврядування, прагнуть яко­мога точніше та ретельніше зафіксувати в них свою компетенцію.

В інших зарубіжних країнах діє так званий принцип «негатив­ного регулювання діяльності регулювання». Відповідно до дано­го принципу місцеві органи управління мають право здійснюва­ти усі дії, які безпосередньо не заборонені у законодавстві та не знаходяться у віданні інших органів влади. У такому випадку об­сяг та зміст компетенції місцевих органів влади є залишковим. Так, у Конституції Республіки Казахстан 1995 р. - Розділ 8 «Місцеве державне управління та самоуправління», ст. 85 визна­чає, що місцеве державне управління здійснюється місцевими представницькими та виконавчими органами, які відповідальні за стан справ на відповідній території. Конституція Молдови 1994 р. (у ред. 1996р.) - Глава8 «Публічнеуправління»,ст. 112 «Селищні та міські влади», п. 2: «відповідно до закону місцеві ради та при­мари діють як самостійні управляючі влади та вирішують гро­мадські справи селищ і міст».

216

Розділ 16

Місцеве управління у зарубіжних країнах

217

Для кращого розуміння ролі місцевих органів у сучасній дер­жаві в юридичній літературі прийнято класифікувати повнова­ження місцевих представницьких органів влади щодо певних сфер. Так, відрізняють повноваження у фінансово-економічній сфері, в галузі охорони громадського порядку, у галузі комунального обслуговування й охорони навколишнього середовища, повнова­ження у соціальній сфері. Кілька слів скажемо щодо кожного різновиду компетенції місцевих органів управління:

а) повноваження у фінансово-економічній сфері полягаються  
у праві місцевих представницьких органів приймати місцевий  
бюджет, а також брати участь у формуванні державних фінансо­  
во-економічних програм. Зокрема, Конституція Австрії 1920 р. -  
Розділ 4 «Законодавча і виконавча влада земель», В «Громади»,  
ст. 116 формулює, що громада є самостійною господарською оди­  
ницею. Вона має право у межах, встановлених законами Феде­  
рації та землі, володіти будь-якого роду майном, придбавати його  
та розпоряджатися ним, займатися господарським підприємниц­  
твом, а також у рамках фінансової системи самостійно формува­  
ти свій бюджет і збирати податки;

б) повноваження у галузі охорони громадського порядку озна­  
чають, що у віданні місцевих представницьких органів знаходить­  
ся право визначати діяльність місцевих поліцейських служб. Вод­  
ночас такі повноваження, як правило, здійснюються спільно з місце­  
вими державними органами управління. Зокрема, у Франції  
префект (представник центральної влади у департаменті) очолює  
поліцейську службу. Так, Конституція РФ 1993 p. - Глава 8 «Місце­  
ве самоврядування», ст. 131 встановлює, що органи місцевого са­  
моврядування здійснюють охорону громадського порядку;

в) повноваження у галузі комунального господарства й охоро­  
ни навколишнього середовища передбачають, що місцеві пред­  
ставницькі органи мають право регулювати питання транспорту,  
дорожнього руху, місцевого будівництва, різних комунальних  
послуг (водопостачання, теплопостачання, каналізації тощо), са­  
нітарного становища міста, охорони природи, води, повітря тощо.  
Наприклад, Конституція Туркменистану 1992 р. (із змінами від  
1995 р.) - Розділ 4 «Місцеве самоврядування», ст. 86, п. 4 вста­  
новлює, що до відання Генгешів відноситься визначення заходів  
щодо раціонального використання природних ресурсів і охорони  
навколишнього середовища;

г) до повноваження місцевих представницьких органів у соці­альній сфері відносять організацію допомоги малозабезпеченим, інвалідам, утримання безкоштовних їдалень, домів для старих, підтримку муніципальних лікарень, шкіл, бібліотек, дитячих садків тощо. Як правило, зазначені повноваження докладно вста­новлюються у поточному законодавстві та статутах місцевих пред­ставницьких органів, а у конституціях зарубіжних країн вони втілюються у такі формулювання - «вирішення питань економіч­ного, соціального та культурного розвитку території» (Консти­туція Узбекистану 1991 р. у ред. 1993 p. - Глава 21 «Основи дер­жавної влади на місцях», ст. 100). У деяких зарубіжних конститу­ціях ці повноваження виділяються як приоритетні. Так, Конституція Македонії 1991 р. - Розділ 5 «Місцеве самоврядування», ст. 115 визначає, що в одиницях місцевого самоврядування громадяни безпосередньо або через своїх представників вирішують справи місцевого значення, зокрема щодо міського планування, кому­нальної діяльності, культури, спорту, соціального забезпечення та охорони дитинства, а також дошкільного виховання, початко­вої освіти, основних питань охорони здоров'я та ін.

Визначені вище повноваження у певних сферах здійснюють­ся за допомогою наступних методів - регулювання й управління. Метод регулювання полягає у праві видачі ліцензій, дозволів, накладення заборони, а також прийнятті актів, які часто підляга­ють контролю з боку державної влади (про це буде сказано ниж­че). Метод управління передбачає право місцевого представниць­кого органу управляти установами, підприємствами, які є муні­ципальною власністю.

Що стосується компетенції місцевих державних органів управ­ління, то вона також встановлюється у конституційному, органіч­ному, поточному законодавстві та інших джерелах. Наприклад, Конституція Болгарії 1991 р. - Глава 7 «Місцеве самоврядуван­ня та місцева адміністрація», ст. 143 визначає, що управління в області здійснюється обласним управителем за допомогою облас­ної адміністрації. Обласний управитель призначається Радою міністрів. Обласний управитель забезпечує проведення держав­ної політики, несе відповідальність за захист національних інте­ресів, законності та здійснення громадського порядку і здійснює адміністративний контроль.

Як було вже зазначено у попередніх параграфах, у зарубіжних країнах центральна влада завжди створює умови, за якими адмі-

218

Розділ 16

Місцеве управління у зарубіжних країнах

219

ністративно-територіальні одиниці мають певну самостійність, котра, у той же час, постійно контролюється центральними дер­жавними органами або місцевими державними органами управ­ління. Можна сказати, що здійснення контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління є однією з найваж­ливіших функцій місцевих державних органів. Тому у більшості конституцій зарубіжних країн такі положення обов'язково зафі­ксовані. Наприклад, Конституція Литви 1992 р. - Глава 10 «Місце­ве самоврядування й управління», ст. 123 встановлює, що нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів, за виконанням рішень уряду здійснюється призначе­ними урядом представниками. Так, Конституція Португалії 1976 р. Розділ 8 - «Організація місцевої влади», ст. 243 «Адміністратив­на опіка» визначає, що адміністративна опіка над місцевими са­моврядними установами полягає у нагляді за дотриманням зако­ну органами самоврядних установ та здійснюється у формах, які передбачені у законодавстві.

Водночас це не означає, що такий адміністративний контроль не має ніяких обмежень. Європейська хартія про місцеве само­врядування 1985 р., ст. 8 «Адміністративний контроль за діяль­ністю органів місцевого самоврядування» передбачає існування такого контролю та визначає його принципи: а) будь-який адміні­стративний контроль над органами місцевого самоврядування може здійснюватися лише у формах і у випадках, встановлених конституцією або законом; б) будь-який адміністративний конт­роль над органами місцевого самоврядування, як правило, має бути призначений лише для забезпечення законності та консти­туційних принципів. Водночас адміністративний контроль може включати також контроль вищих органів влади за належним ви­конанням органами місцевого самоврядування делегованих пов­новажень; в) будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування має здійснюватися таким чином, щоб ступень втручання контролюючого органу була відповідна зна­чущості інтересів, які це втручання повинне захистити.

На сучасному етапі у зарубіжних країнах законодавство, як правило, встановлює наступні форми контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління: по-перше, це дер­жавне регулювання статусу місцевих представницьких органів, по-друге, саме контрольні заходи щодо дій місцевих представниць-

ких органів, по-третє, утворення фінансової залежності місцевих представницьких органів від центральної влади.

Власне контроль за діяльністю місцевих представницьких органів може здійснюватися також у різноманітних формах. По-перше, це можливість центральної влади брати участь у процесі нормотворчості органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону від 1982 р. правові акти місцевої влади у Франції набува­ють чинності з моменту їх передачі представнику держави. Сфе­ра такого контролю охоплює усі місцеві колективи та розпов­сюджується практично на всі акти місцевої влади, зокрема, це: рішення місцевих виборних органів або рішення, які прийняті у рамках делегування; акти нормативного характеру, які прийма­ються місцевими владами у сфері їх компетенції; індивідуальні та нормативні рішення поліцейського характеру; різні угоди; інди­відуальні рішення про призначення службовців та їх просування по службі тощо. У Великобританії, наприклад, міністри затвер­джують акти муніципалітетів, які мають загальнообов'язкові нор­ми, або акти про місцеві податки, про отримання позик, про уго­ди з муніципальною власністю тощо. В Італії акти, які прийма­ються обласними радами, публікуються тільки після відповідної візи урядового комісару. У РФ відповідно до Федерального зако­ну 1999 р. «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади суб'єктів РФ», ст. 21 вищий виконавчий орган державної влади має право пропонувати органу місцевого самоврядування приве­сти у відповідність із законодавством видані ними правові акти.

По-друге, контроль за роботою місцевих представницьких органів може виражатися у безпосередньому інспектуванні їх діяльності, запитуванні необхідних документів й інформації, за­слуховуванні їх звітів, створенні органів, які спеціалізуються на державному контролі. Зокрема, у Великобританії, Скандинавсь­ких країнах, постсоціалістичних державах зазначений контроль здійснює інститут омбудсмана. Він має право ставити питання про відповідальність посадових осіб місцевих виборних органів за неправильне розпорядження фінансово-бюджетним коштами, порушення прав людини тощо.

По-третє, за неналежне виконання органами місцевого само­врядування своїх повноважень законодавство зарубіжних країн передбачає застосування певних санкцій: усунення від посади

220

Розділ 16

посадових осіб місцевих представницьких органів, накладення на них стягнень; скасування рішень органів місцевого самоврядуван­ня; передача повноважень місцевих представницьких органів до відання органів центральної влади або до місцевих державних органів; розпуск місцевих представницьких органів. Наприклад, розпуск місцевих рад передбачений законодавством Франції, Італії, Португалії, Литви, Угорщини, Індії, Японії та інших країн.

Багато вчених у галузі місцевого самоврядування однією із вагомих і реальних санкцій вважають скасування держаних до­тацій та субсидій. Доходи місцевих органів, як правило, не по­вною мірою покривають місцеві розходи. У зв'язку з чим основ­ну частину фінансового фундаменту діяльності місцевих пред­ставницьких органів влади складають державні грошові дотації та субсидії. Зокрема, у США дотації складають приблизно 1/4 частину муніципальних доходів. Необхідно підкреслити, що фун­кціонування механізму державних дотацій та субсидій забезпе­чує більшу підпорядкованість місцевих представницьких органів державним органам влади та обмежує самостійність органів місцевого самоврядування.

Поряд із зазначеними вище формами контролю за діяльністю місцевих представницьких органів можливий також судовий кон­троль за їх функціонуванням. Найбільше поширення судовий кон­троль отримав у країнах англосаксонської правової системи. У Ве­ликобританії, Канаді, США, якщо уряд вважає, що місцеві органи управління неналежно виконують свої повноваження, то він має право звернутися до суду з вимогою видання судового наказу, який забороняє або зобов'язує здійснювати певні дії.

Більше того, у багатьох зарубіжних країнах громадяни мають право оскаржити дії місцевих органів управління у судовому по­рядку. Зокрема, у Швеції місцеві органи влади мають досить ши­року автономію та мають право здійснювати усі дії, які відповіда­ють інтересам мешканців відповідної адміністративно-територіаль­ної одиниці. Водночас, якщо місцевий мешканець вважає, що муніципалітет вийшов за рамки своєї компетенції, то він має право оскаржити рішення муніципалітету у відповідну судову інстанцію.

**Розділ 17**

Конституційне врегулювання зовнішньої політики зарубіжних країн

§ 1. Державні інтереси зарубіжних країн.

Конституційні принципи зовнішньої політики зарубіжних країн

Поняття зовнішньої політики обіймає:

* завдання і цілі, які переслідують держави стосовно інших  
  держав;
* засоби і методи, які вони використовують для задоволення  
  своїх інтересів.

Державний інтерес (raison d'etat) можна визначити, як усві­домлену потребу. Потреби, в свою чергу, визначаються конкрет­ними для кожної держави внутрішніми і зовнішніми умовами її існування, такими, як особливості географічного положення, за­безпеченість сировиною, рівень індустріалізації, продуктивність сільського господарства, національний склад населення, історичні традиції, місце в системі міжнародних відносин.

Всі ці умови об'єктивно детермінують потреби держави і ви­значають її інтереси.

Слід, розрізняти:

а) державний інтерес, як достеменно вивірена модель потреб  
країни, тобто інтерес, який визначається в результаті науково-  
достовірного аналізу сучасної міжнародної ситуації і екстрапо­  
ляції на цій основі майбутнього;

б) підміну істинного державного інтересу інтересом якоїсь  
політичної партії, національної чи релігійної групи, якій для за­  
хоплення влади потрібна поразка своєї власної держави в непо­  
пулярній війні або якісь інші зовнішньо-політичні провали партії  
влади. В. І. Ленін у «Письмах издалека» та «Апрельских тезисах»  
проголосив, гасло «Борьба за поражение своего правительства в  
империалистической I мировой войне»1.

На демонстрацію 18 липня 1917 року більшовики вийшли під гаслом «Долой наступление».

' *Верт Н.* История советского государства 1900/1991. - М.: Весь мир, 2000. - С 91; *Ленин В. И.* П.С.С. - Т. 26. - Изд. 5. - С. 286, 291.

222

Розділ 17

Конституційне врегулювання зовнішньої політики...

223

Заради збереження влади, а не керуючись стратегічним міркуван­ням більшовики підписали ганебний Брест-Литовський мирний до­говір з Німеччиною, Австро-Угорщиною, Туреччиною і Болгарією.

На зовнішню політику держав суттєво впливають також суб'єк­тивні ідеологічні чинники: революційні і консервативні політичні доктрини. У сфері зовнішньої політики широко відомі такі, як:

а) «політика легітимізму» проголошена країнами так званого  
Священого Союзу на початку XIX ст. після поразки французької  
буржуазної революції, наполеонівських війн;

б) англійська політична доктрина «блискучої ізоляції (Splendid  
isolation policy)»;

в) європейська доктрина рівноваги сил (balance of power). Ши­  
роко відомі численні американські доктрини:

* доктрина Монро 1823 p., «великої дубини політика» («Big  
  stick policy») на початку XX ст.;
* «доктрина відчинених дверей»;
* доктрини, проголошені американськими президентами після  
  Другої світової війни: доктрина Трумена, доктрина Ейзенхауера,  
  так звана «доктрина Буша-молодшого».

Із зовнішньої політичної практики Радянського Союзу відома «доктрина Брежнєва», за допомогою якої радянська дипломатія намагалась виправдати військові інтервенції збройних сил Орган­ізації Варшавського договору проти Угорщини (1956 р.), Чехос-ловаччини (1968 p.).

Наведені вище доктрини віддзеркалюють тєю чи іншою мірою інтереси окремих держав, або їх угруповань.

Немає в сучасному світі двох держав, чиї інтереси абсолютно ідентичні. Тому чергову фразу деяких комюніке про «досягнення єдності в ході переговорів» слід розуміти в тому сенсі, що одна сто­рона (держава) використала свою військову чи економічну мо­гутність, щоб нав'язати іншій свою волю, або що сторони на основі взаємних поступок досягли «золотої середини» - компромісу.

Найсуттєвішу ознаку відмінності зовнішньої політики від пра­ва чітко визначив ще Гуго Гроцій: «Предмет юриспруденції - пи­тання права і справедливості, предмет політичної науки -доцільність і користь»1.

Кожна держава визначає свою зовнішню політику і в тій чи іншій формі закріплює її основні принципи в Основному законі (Конституції).

' *Гроцій Г.* Три книги о праве войны и мире. - Пролегомены LVII. - С. 50.

Серед цих принципів слід назвати наступні:

а) національна незалежність;

б) пріоритет прав людини;

в) самовизначення народів;

г) невтручання у внутрішні справи інших держав;  
ґ) рівність між державами;

д) відмова від державного тероризму;

є) принцип мирного врегулювання конфліктів.

**Національна незалежність.** Національна незалежність - най­суттєвіша якість держави. Обмеження свободи волі народу, ані міжнародним, ані національним правом не передбачається.

Незалежність означає дієздатність держави самостійно ство­рювати закони, проводити ту чи іншу міжнародну політику.

На своїй території, щодо свого населення держава має ви­ключні права в тому, що стосується організації та реалізації вла­ди та управління.

Щоразу, коли Міжнародний суд ООН чи арбітраж розв'язує питання, яке стосується територіального об'єднання держави, він встановлює не тільки наявність трьох основних компонентів дер­жав: населення, території та уряду, а також визначає, чи є це те­риторіальне об'єднання дійсно незалежною державою. Так у 1919 р. спір між Німеччиною та Польщею щодо державної незалежності Данціга намагалися вирішувати, надавши йому статус вільного міста під захистом Ліги Націй. Згідно зі статтями 102, 103, 104 Версальського договору VI 1919 р. зовнішні відносини вільного міста здійснювалися Польщею. Саме тому, як визначив Міжна­родний суд у своєму рішенні 1931 p., вільне місто Данціг не може бути визначене державою через брак незалежності.

**Пріоритет прав людини.** Пріоритет прав людини - політичні, громадянські, трудові, соціальні, культурні та інші - не дар дер­жави, її владних органів, президента, парламенту, уряду, а суве­ренний, іманентний атрибут кожної особи незалежно від раси, ко­льору шкіри, мови, статі, віросповідання, політичних переконань, соціального походження, майнового стану. «Не народ існує для держави, а держава існує для народу». Держава зобов'язана виз­навати природні права людини, захищати їх від будь-яких пося­гань. Гарантованість захисту держави безпосередньо зв'язана з обов'язком держави визнавати та охороняти загальновизнані пра­ва людини. Права людини - одна з найвищих цінностей людської

224

Розділ 17

Конституційне врегулювання зовнішньої політики.

225

цивілізації, яка містить в собі найрізноманітніші аспекти як інди­відуального, так і соціального буття. Верховенство прав і свобод особи - основний принцип демократичної правової держави і справедливого громадянського суспільства.

Як вдало сказано у ст. 16 французької Декларації прав люди­ни і громадянина від 26 серпня 1789 року: «суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділ вла­ди, не має Конституції».

**Самовизначення народів.** Ще в середині XX ст., термін «са­мовизначення народів» означав вимогу визволення народів від ярма колоніалізму.

У XXI ст., коли з колоніалізмом практично покінчено на нашій планеті, гасло самовизначення - гасло окремих народів і націй багатонаціональних суверенних держав.

По-перше, народ будь-якої країни має самостійно приймати рішення, підтримувати існуючий у державі суспільний лад і полі­тичний устрій чи вимагати змін у тому чи іншому напрямі шля­хом голосування або в певних випадках за допомогою актів про­тесту аж до повстання чи революції.

По-друге, територіальні зміни: об'єднання кількох незалежних держав у єдину державу, відокремлення від держави частини її території і створення на ній окремої самостійної держави або при­єднання до території іншої незалежної держави. Таке об'єднання, приєднання чи розділення здійснюється відповідно до висловле­ної волі народу, а також за умови додержання норм і принципів міжнародного права.

Згідно з даним принципом народи мають право вільно визна­чати свій політичний статусі, економічний, соціальний і культур­ний розвиток. Держави зобов'язані забезпечити існування і са­мобутність національних меншин.

Засоби самовизначення - створення незалежної суверенної держави, приєднання, об'єднання. Разом із цим, слід пам'ятати: принцип самовизначення не повинен підривати принципу тери­торіальної цілісності існуючих суверенних держав.

**Невтручання у внутрішні справи.** Принцип невтручання за­кріпився в міжнародному праві з часів Французької революції 1789-1795 років. Так, Декларація Французьких Національних зборів, яку було прийнято 22 квітня 1792 р. за доповіддю Кондор-се, проголосила: «...Кожній нації належить виключна влада дава-

ти собі закони і невідчужуване право змінювати їх згідно зі своїм бажанням». Французький народ, вільний у встановленні форми своєї Конституції, не міг, здійснюючи це право, порушити ані без­пеки, ані честі закордонних країн.

Відповідно до п. 7 ст. 2 Статуту ООН принцип невтручання **у** внутрішні справи означає заборону державам і міжнародним організаціям втручання у внутрішні справи держав і народів. Роз­ширюючи зміст цієї формули, Декларація про неприпустимість інтервенції і втручання у внутрішні справи держав (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1981 р.) урочисто прого­лосила: «ні одна держава або група держав не має права здійсню­вати інтервенцію, або втручання в будь-якій формі, або з якоїсь причини у внутрішні й зовнішні справи інших держав». Деклара­ція передбачає також зобов'язання кожної держави «боротися в рамках своїх конституційних повноважень, проти розповсюджен­ня фальшивих або неправдивих повідомлень, які можуть розгля­датися як втручання у внутрішні справи інших держав або як такі, що завдають шкоди зміцненню миру, співробітництву і дружнім відносинам між державами».

**Рівність між державами.** Згідно з цим принципом всі держа­ви володіють рівними правами і несуть рівні обов'язки, всі норми права застосовуються до них однаково і мають рівну юридичну силу. Всі держави зобов'язані поважати правосуб'єктність інших, їх права притаманні суверенітету і виконують свої зобов'язання, встановлені міжнародним правом. Неприпустима ніяка економі­чна чи політична дискримінація держав.

Держави незалежно обирають і розвивають свою політичну, економічну, соціальну і культурну систему, свої форми органі­зації зв'язків з іншими державами і міжнародними організація­ми. Суверена влада однієї держави, обмежена аналогічною вла­дою інших держав.

У деяких випадках сучасне міжнародне право допускає нерів­ність у правах і обов'язках. Наприклад, у тому, що стосується по­рядку прийняття рішень у Раді Безпеки ООН, право вето надаєть­ся тільки п'яти членам Ради: Сполученим Штатам, Росії, Франції, Китаю, Англії. Десять непостійних членів Ради Безпеки такого права не мають. Деякі міжнародні організації застосовують прин­ципи не рівного, а так званого зваженого голосування. На чаші

15 — 6-565

226

Розділ 17

Конституційне врегулювання зовнішньої політики...

227

терезів у такому разі кладуться військова могутність і економіч­ний рівень держави.

**Відмова від державного тероризму.** Державний тероризм -репресії відповідних державних органів проти свого власного на­селення, або тероризм інспірований, або підтриманий на держав­ному рівні щодо інших країн, опозиційних партій чи окремих осіб.

У першому випадку держава застосовує терористичні акції для залякування і придушення опозиції. В нечуваних в історії люд­ства масштабах застосовував терор проти власного населення нацистський режим у Німеччині (1933-1945 pp.), у колишньому Радянському Союзі (1924-1953 pp.). Деякі сучасні авторитарні держави використовують такі терористичні методи, як позасудові розправи.

Другий вид державного тероризму має відношення до дій урядів у випадках конфронтації з іншими державами, на які з тих чи інших причин вони відкрито напасти не в змозі. Наприклад, є відомості, що уряд Лівії фінансував збройні терористичні орган­ізації в деяких країнах Європи, зокрема так звану Ірландську рес­публіканську армію; Іран підтримував терористичну діяльність талібів у Афганістані; в свою чергу, США, як це виявилося з відо­мого скандалу «Іран - контрас» у 1986 p., таємно продали зброю Ірану, щоб фінансувати контрреволюційних заколотників Ніка­рагуа. Найвідоміші кримінальні групи, які використовують для досягнення своєї мети терор, є:

* Організація звільнення Палестини (ОЗП);
* Ірландська республіканська армія (ІРА);
* Баський національний рух (ЕТА),
* «Червоні бригади» - Італія;
* група Баадера-Майнхофи - Німеччина.

У першому десятиріччі XXI ст. активно розповсюджуються те­рористичні угрупування правого та ультраправого напряму. У Франції активно діє так званий «Чорний Інтернаціонал». Його засновник - фюрер-журналіст Горен Сірак, у минулому - активіст терористичного формування ОАС, організатор замаху на генера­ла де Голля у Пті Кламарі.

У Німеччині діє Союз колишніх есесівців, головою якого об­раний колишній оберштурмбанфюрер СС, колишній ад'ютант Гітлера Ріхард Коссенс. Цілком вірогідні відомості, які свідчать

про існування всесвітньої досить дисциплінованої терористич­ної організації. Міжнародне співробітництво в боротьбі проти тероризму неминуче стикається зі складністю організації взає­модії політичної і судової влади, поліції і органів безпеки різних держав.

Міжнародне антитерористичне співробітництво успішно роз­вивається, але все ще не узгоджені закони і механізми спільної боротьбі з терористами в цивільній авіації, а договори про екс­традицію терористів поки що здебільшого мають двосторонній, а не багатосторонній характер, що часто веде до юридичних тупиків, які дозволяють терористам та їхнім організаціям уникати відпо­відальності. Вихід з цієї ситуації дає резолюція Генеральної Асам­блеї, яка встановила, що акт тероризму в будь-якому разі слід роз­цінювати як кримінальний злочин.

**Принцип мирного врегулювання міжнародних суперечок.** Принцип мирного врегулювання міжнародних суперечок не слід розуміти лише як оборотну сторону або просте продовження прин­ципу незастосування сили або погрози силою. Буква і дух (esprit) сучасного міжнародного права потребують не простої відмови від застосування воєнної сили або погрози силою, а створення ста­більної розвинутої системи мирного врегулювання суперечок.

Міждержавні суперечки - неминучі супутники динамічних міжнародних відносин сучасності. Сучасне право забороняє не спори, а застосування сили чи погрозу як засіб вирішення міжна­родних суперечок. Держави - сторони спору повинні обирати один із мирних засобів - переговори, арбітраж, посередництво. Для того щоб «жити разом у мирі один з одним як добрі сусіди», держави-члени ООН зобов'язалися «проводити мирними засо­бами, у згоді з принципами справедливості й міжнародного пра­ва, узгодження і розв'язання міжнародних спорів або ситуацій, що можуть привести до порушень миру» (п. 1 ст. 1 Статуту ООН).

§ 2. Визнання обмежень державного суверенітету і участь у міжнародних союзах

В останні роки XX ст. державна економіка, політика, культура сталії дедалі більше виходити за рамки державних кордонів, з кож­ним роком стають тіснішими зв'язки сучасних індустріально роз­винутих держав.

**15\***

228

Розділ 17

Конституційне врегулювання зовнішньої політики...

229

Початок Європейської багатосторонньої інтеграції було покла­дено створенням самостійних, але взаємозв'язаних організацій - ЕОВС (1951 p.), Євроатома і ЄЕС (1957 p.). Спочатку розвиток організа-ційно-нравової структури ЄС базувався на таких актах:

а) Брюссельський договір 1965 р.; Люксембургський договір  
1971 рік;

б) Єдиний Європейський акт 1986 p.; Шенгенська угода 1990 p.;

в) Амстердамський договір 1997 p.; Ніццький договір 2000 р.  
У сучасний період стан і рівень інтеграції у регіоні досягли та­  
ких результатів:

* кількість членів ЄС зросла з 6 до 15 держав-членів;
* ліквідовані обмеження у взаємній торгівлі країн-членів (ос­  
  таточно - в 1994 p.);
* створений спільний ринок товарів і послуг;
* діє єдиний візовий простір (Шенгенська зона), в якому  
  вільно переміщуються й громадяни ЄС, й іноземці;
* встановлений Єдиний митний тариф (ЄМТ);
* досягнута свобода пересування капіталів, робочої сили, ство­  
  рено єдиний економічний простір;
* забезпечено проведення єдиної торгової політики;
* здійснюється єдина політика субсидування і протекціоніз­  
  му щодо аграрного сектору;
* прискорено процес перетворення національних монополій у  
  ТНК;
* здійсненний перехід до єдиної грошової одиниці - євро;
* здійснюється обмеження й уніфікація національних систем  
  права з цілої низки напрямів;
* створена, діє і розвивається особлива система права - право  
  ЄС, Європейське право;
* створюється однорідне юридичне середовище підприємниць­  
  кої діяльності.

«Наднаціональна» природа правопорядку ЄС ясніше проявля­ється в праві його органів приймати обов'язкові для держав-чле­нів та їх громадян владні акти безпосереднього застосування, які до того ж мають пріоритет перед нормами внутрішнього права.

Для передачі міжнародній організації прав, властивих сувере­нітету, були внесені відповідні статті до Конституцій держав-членів. Так, у Конституцію ФРН внесена ст. 23, яка проголошує: «Для здійснення ідеї об'єднаної Європи Федеративна Республіка

Німеччина бере участь у розвитку Європейського Союзу, до обо­в'язків якого входить гарантування дотримання принципів демок­ратії правової держави, соціальної та федеративної держави, а та­кож дотримання принципу субсидіарності, що гарантує захист основних прав, які, по суті, співпадають з основними правами, що містяться в Основному Законі. З цією метою Федерація може передавати свої суверенні права через видання закону».

§ 3. Конституційне розмежування

зовнішньополітичних повноважень

між федерацією та її суб'єктами

Розберемо це питання на прикладі Швейцарської Конфеде­рації. Закордонні справи Конституція віднесла до ведення Кон­федерації. Конфедерація згідно з Конституцією прагне до збере­ження незалежності й процвітання Швейцарії, сприяє захисту прав людини, демократії, мирному співіснуванню народів, збере­женню природних ресурсів.

Разом із цим, Конфедерація бере до уваги повноваження кан­тонів і поважає їх інтереси. Зі свого боку, кантони беруть участь в обговоренні зовнішньополітичних питань і прийнятті відповід­них рішень, з проблем, які торкаються їх інтересів. Конституція (ст. 55) надає право кантонам укладати договори з іноземними державами в галузях, які стосуються їх повноважень, передбаче­них Конституцією. Ці договори не повинні суперечити ані праву, ані інтересам Конфедерації.

Кантони також вправі звертатися до зарубіжних органів вла­ди, що рівнем нижчі, в інших випадках відносини кантонів із за­рубіжними державами здійснюються через Конфедерацію.

Основний закон ФРГ встановлює розмежування законодав­чої компетенції Федерації та її суб'єктів-земель набагато доклад­ніше, ніж Конституція Швейцарії. Згідно зі ст. 70 (2) «Розмежу­вання компетенції Федерації і земель визначається відповідно приписам Конституції щодо виключної і конкуруючої компе­тенції.

Згідно зі ст. 73 Федерація володіє виключною законодавчою компетенцією з питань міжнародних відносин:

а) закордонні справи, а також оборона, виключаючи захист населення;

230

Розділ 17

Конституційне врегулювання зовнішньої політики...

231

б) громадянство Федерації;

в) свобода пересування, паспортний режим, імміграція і еміг­  
рація, видача кримінальних злочинців, митна і торгова єдність  
території, договори про торгівлю та судноплавство, обіг товарів і  
платежів із закордоном, служба почти і телекомунікацій, захист  
території федерації від намагань із допомогою застосування сили  
або спрямованих на таке застосування підготовчих дій, щоб підста­  
вити під загрозу зовнішні інтереси ФРГ, боротьба з міжнародною  
злочинністю.

Щодо конкуруючої законодавчої компетенції в сфері міжна­родних відносин, ст. 74 Конституції ФРГ вказує право іноземців на перебування і постійне проживання, справи біженців та пере­міщених осіб, воєнна шкода та її відшкодування, забезпечення інвалідів війни, родичів загиблих, могили жертв війни та тиранії.

Федерація і землі самостійні й незалежні одна від одної щодо свого бюджетного господарства, але повинні брати до уваги ви­моги загального бюджетного балансу.

§ 4. Розподіл зовнішньополітичних повноважень між вищими органами державної влади та управління

Розподіл зовнішньополітичних повноважень між вищими органами державної влади та управління:

* голови держави залежно від форми правління і зовнішньо­  
  політичні повноваження парламенту;
* зовнішньополітичні повноваження уряду та його голови,  
  міністерства закордонних справ у зовнішньополітичному ме­  
  ханізмі зарубіжних країн.

У роки перших буржуазних революцій монархія як форма правління більшості держав замінювалась республікою. Первіс­ний зміст цього терміна «res publica» (суспільна справа) визна­чався як «держава, якою керує колегія з кількох осіб». Майже всі перші буржуазні конституції встановлювали як главу держави ко­легіальний орган. Згідно з Конституцією Франції 1793 р. колегія, яка виконувала функції голови держави, складалася з 24 осіб, за Конституцією 1795 р. - з п'яти, 1800 р. - з трьох членів.

У наші часи колегіальний голова держави зберігся лише в Швейцарії. Так звана Федеральна рада конфедерації обирається тільки на 1 рік у складі 7 осіб.

Майже в усіх інших країнах із республіканським режимом діє інститут *одноособового президента.* В так званих президентських і напівпрезидентських республіках персональні повноваження президента в сфері зовнішньої політики включають:

* представлення держави в міжнародних відносинах;
* прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних пред­  
  ставників іноземних держав;
* підписання вірчих і відкладних грамот дипломатичних пред­  
  ставників своєї країни;
* присвоєння вищих дипломатичних звань;
* повноваження президента, які він здійснює спільно з парла­  
  ментом:
* ратифікація міжнародних договорів;
* законотворчість.

Повноваження президента парламентарних республік в сфері міжнародних відносин значно вужчі. Так ст. 59 Основного зако­ну ФРГ передбачає «Федеральний президент представляє Феде­рацію у міжнародно-правових відносинах. Він заключає від імені Федерації договори з іноземними державами, акредитує і прий­має послів». Буквальне тлумачення цієї статті приводить до вис­новку, що будь-яке представництво ФРГ повинно здійснюватися через президента. Беручи до відома широту міжнародних кон­тактів ФРГ і велику кількість міжнародних переговорів, які ве­дуться одночасно, слід зауважити, що одна особа, навіть якщо буде працювати без сну і відпочинку, не зможе виконати такий обсяг робіт. Тому, згідно зі звичайною практикою, президент доручає ведення таких переговорів уряду. Така практика існує і в інших парламентарних республіках.

*Парламенти,* згідно з конституціями більшості сучасних дер­жав, беруть участь у здійснені зовнішньої політики шляхом прий­няття резолюцій схвалення чи несхвалення доповіді міністра за­кордонних справ і повідомлень інших державних органів, свого комітету закордонних справ, звітам парламентських делегацій.

У більшості держав міжнародні договори ратифікуються парламентом, або однією з палат парламенту. Активно діє най­старіша (заснована ще у 1889 р.) міжнародна неурядова органі­зація Міжпарламентський союз.

*Уряд,* як вищий виконавчий колегіальний орган державного управління здійснює загальне політичне і оперативне керівниц-

**1**

232

Розділ 17

Конституційне врегулювання зовнішньої політики...

233

тво зовнішніми зносинами держави. Звичайно, йму надається пра­во укладати міжнародні договори від свого імені здебільшого з економічних, торговельних, науково-технічних та інших питань, що належать до його компетенції. Формою зовнішньополітичної діяльності уряду є ноти уряду, направлення та прийняття урядо­вих делегацій, переговори, підписання і затвердження міжнарод­них угод.

*Глави урядів* без спеціальних повноважень можуть вести пере­говори з представниками іноземних держав як у своїй країні, так і за кордоном. Під час поїздок за кордон глави урядів користу­ються дипломатичним імунітетом.

*Міністр закордонних справ,* як і глава уряду, може вести без­посередні переговори без спеціальних повноважень, але для підпи­сання договору спеціальне повноваження потрібно навіть йому.

Під відомством закордонних справ розуміють спеціальний апарат, який здійснює зовнішню політику держави, займається її повсякденними зовнішньополітичними справами. В різних краї­нах він має різні назви: в США - Державний департамент; в Японії - Міністерство закордонних справ; в Англії - Foreing Office.

Відомство закордонних справ, як правило, складається з трьох груп, управлінь та відділів:

а) *територіальні управління за* групами країн, які здійснюють  
поточну оперативну роботу з вивчення політичного та економіч­  
ного становища окремих груп держав та міжнародних організацій.  
Наприклад: Управління Південне - Західної Європи, відділ США,  
відділи світових та регіональних міжнародних організацій.

б) *функціональні управління:* управління міжнародних дого­  
ворів, Консульське управління, правових питань державних кор­  
донів тощо.

в) *адміністративні підрозділи* виконують головним чином до­  
поміжні функції, зокрема, обслуговування апарату МЗС та закор­  
донних представництв. Загальний секретаріат, управління спра­  
вами, управління дипломатичних установ тощо.

Європа сьогодні

Деякі з повноважень, переданих країнами Співтовариству, довгий час розглядались, як основні елементи суверенної влади окремих держав. Однак ЄС не заміщує країн-учасниць і не зава-

жає їм користуватися їх суверенними повноваженнями. Велика частина цих повноважень частіше за все залишається незайманою. Це стосується галузі зовнішньої політики і політики безпеки, а також комплексів юстиції та внутрішніх справ. Тут інтеграція обмежується кооперацією між країнами-учасниками. Навіть у галузі економіки, де ЄС має найширшу компетенцію, суверенітет країн-учасниць продовжує існувати далі. Компетенція ЄС вини­кає лише тоді, коли завдання мають бути виконані на рівні Співто­вариства: централізм - лише стільки, скільки необхідно; компе­тенція окремих держав - стільки, скільки можливо.

З цього слідує, що Європейський Союз не є федеративною дер­жавою, як наприклад Сполучені Штати Америки. Правосуб'єкт-ність Європейського Союзу і його прямий вплив на правові та економічні відносини країн-учасниць існує лише настільки, на­скільки країни-учасниці наділили Співтовариства своїми повно­важеннями.

З іншого боку, Європейський союз не є вільною торговельною зоною, як наприклад North American Free Trade Agreement (NAFTA), до якої належать Канада, США та Мексика. Але особ­ливість полягає в тому, що країни-учасниці вільної торговельної зони не встановлюють мито на товари, які імпортуються з іншої країни-учасниці, за винятком випадків, коли ці товари були ви­готовленні в третій країні. Європейський Союз робить більше: він не лише полегшує усі переміщення товарів між країнами-учасни-цями, але завдяки цьому гармонізує ставлення до продукції з третіх країн на всіх зовнішніх кордонах ЄС - якщо український підприємець транспортує до ЄС товари, то зовсім неважливо, де він перетне кордон - в Австрії, Німеччині або Фінляндії - мит­ний тариф, як і усі значні вимоги щодо ввезення, усюди однакові. Якщо українські товари вже перетнули зовнішній кордон ЄС, вони користуються правом вільного переміщення так само, як і товари, що були вироблені на території ЄС. Але зміст внутріш­нього ринку йде ще далі: були відмінені не лише митні бар'єри між країнами-учасницями, так звані «тарифні торговельні пере­шкоди», а й усі інші перешкоди, які заважали вільному пересу­ванню товарів, осіб, послуг та капіталу в «безтарифній сфері»: так особа, що займається розведенням свиней, може отримати вете­ринарну довідку для своїх тварин у країні, де вона постійно меш­кає. До цього також належить єдине для всіх право конкуренції:

234

Розділ 17

Конституційне врегулювання зовнішньої політики...

235

наприклад, Німеччина не може заборонити імпорт пива, яке не було виготовлено відповідно з Законом про чистоту від 1524 р.

Чотири так звані «основні свободи», тобто вільне переміщен­ня товарів, осіб, послуг та капіталу, означають набагато більше, ніж лише вільна торговельна зона.

Європейська Конституція. Європо майбутня

У 1957 р. країни-учасниці ЄС підписали Римський договір. Після численних поправок та доповнень у 1992 р. він отримав назву Договір про Європейський Союз. На Копенгагенській зустрічі керівників держав та урядів 22/УІ - 93 р. були встанов­лені критерії для держав кандидатів до вступу в ЄС:

1. Досягнення певного рівня стабільності, як гарантії демок­  
   ратичного устрою правової держави.
2. Дотримання прав людини та основних свобод, поважання  
   прав національних меншин, заборона смертної кари.
3. Функціонуюча ринкова економіка, а також здатність витри­  
   мати утиски ринкових сил і конкурентів у середині ЄС.
4. Готовність взяти на себе і виконувати обов'язки членів Союзу.
5. Здатність ідентифікувати себе з цілями політичного, еконо­  
   мічного і валютного союзу.

Договір на створення Європейського Союзу був підписаний 7 лютого 1992 р. у голландському місті Маастрихт. Процес рати­фікації договору затримався у зв'язку з тим, що договір передба­чав суттєве розширення кола суверенних повноважень, які краї­ни-учасниці передавали Союзу. Така передача могла бути здійсне­на лише після внесення поправок до національних Конституцій учасників, а це, як відомо, досить складний процес. Договір рати­фікований всіма державами-членами ЄС, вступив у закону силу 1 листопада 1993 р.1

На початку нового тисячоліття країни-члени вирішили роз­робити Конституцію ЄС. Для підготовки проекту Конституції на саміті ЄС було затверджено рішення про створення Європейсь­кого Конвенту. До складу Конституції Конвенту увійшли: по 2 делегати від національних парламентів країн ЄС та країн канди­датів на вступ до ЄС; по 1 делегату від урядів країн ЄС і канди-

датів на вступ; 16 членів Європарламенту, 2 представники Євро-комісїї.

У процесі підготовки проекту документа в Єврокомісії були висловленні побоювання, що «проект Конституції ЄС каталізує спільноту, адже не вирішує проблеми організації ЄС», тому є кро­ком назад. Проте, після закінчення роботи проект було визнано «не ідеальним, але таким, що перевершив очікування». Для пере­творення проекту Конституції на діючий акт лишається тільки представити проект Міжурядової конференції ЄС, яка відбудеться у жовтні поточного року. Конференція може внести свої поправ­ки і остаточно затвердити Європейську Конференцію. Проект Конституції ЄС передбачає запровадження посади Президента і Віце-президента.

Президент очолює Президію, до якої ввійдуть глави 15 країн учасниць ЄС, віце-президент одночасно є міністром закордонних справ. Таке нововведення сприятиме проведенню спільної зовні­шньої політики, а також спільної політики безпеки і оборони ЄС.

Планується, що права Європарламенту у прийнятті рішень будуть суттєво розширені. Він братиме участь у розробці більшості законів ЄС. Також передбачене посилення позицій громадської ініціативи. Зокрема, громадяни зможуть ініціювати розгляд Ко­місією питань, що їх хвилюють найбільше.

Проект Основного закону також розрізняє сфери компетент­ності ЄС та країн-учасниць. Так, ЄС належать питання торгівлі та валюти, а країнам-учасницям - усі інші сфери, контроль за якими не передано Конституцією органам ЄС. А питання охоро­ни довкілля та енергетичної політики будуть розподілені між Союзом та країнами-учасницями.

25 вересня 2003 р. у Європейський парламент підтримав про­ект Європейської Конституції - майбутнього основного закону Європи. Як зазначають Європейські спостерігачі, документ став результатом компромісу між прибічниками федералізації Євро­пи і тими, хто намагається зберегти більше суверенних прав дер-жав-учасниць ЄС.

Европейское право. - М.: Норма - Инфра, 2000.

**Розділ 18**

Особливості конституційного право, держов-членів Європейського Союзу

Європейський Союз (ЄС) - унікальна міжнародна організа­ція, специфіку якої прийнято виражати через характеристику Союзу як наддержавного (наднаціонального) об'єднання. Однією з особливих рис Європейського Союзу є праве становище його держави-члена - як щодо інших держав-членів, так і самого Со­юзу. Членство у ЄС зумовлює виникнення не лише міжнародно-правових, а й конституційно-правових феноменів, невідомих пра-вопорядкам інших держав.

Засади правопорядків держав-членів ЄС не можна визначити на основі лише національного конституційного права. Для цього необхідно проаналізувати також право самого Європейського Союзу, що прийнято характеризувати як право sui generis - пра­во, суттєво відмінне від сучасного міжнародного права.

§ 1. Правова природа Європейського Союзу

По закінченні Другої світової війни західноєвропейські держа­ви створили три регіональні економічні організації: Європейське співтовариство з вугілля та сталі (ЄСВС) за Паризькою угодою 1951 p., а також Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) і Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом) за Римсь­кими угодами 1957 р. У 1992 р. Маастрихтською угодою був ство­рений Європейський Союз. Це створило нове середовище для міждержавного співробітництва, яке можна охарактеризувати як інтеграційне та наднаціональне.

Засновниками Співтовариств виступили шість держав - Бель­гія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Франція, до яких згодом приєдналися Данія, Ірландія і Сполучене Королівство (1973 р.), Греція (1981 p.), Іспанія і Португалія (1986 р.), Австрія, Фінляндія і Швеція (1996 p.). З 1 травня 2004 р. до ЄС приєдна­ли 10 нових членів:

Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія. У недалекому майбутньому плану­ють стати членами Європейського Союзу Болгарія та Румунія.

237

Особливості конституційного права держав-членів...

На порядку денному також стоїть питання про можливість всту­пу до ЄС Туреччини. Не виключено, що у майбутньому питання про вступ інших європейських країн, зокрема України, може на­бути практичного значення.

Спочатку Європейські співтовариства були організаціями з досить вузькою і конкретною сферою діяльності (суто економічні питання), згодом співробітництво охопило інші сфери, зокрема політичну, військової співпраці, боротьби зі злочинністю, що при­вело до появи у 1993 р. Європейського Союзу - організації з май­же універсальною компетенцією і рисами державоподібного міжнародного об'єднання.

Європейський Союз має ***унікальну організаційну структу­ру.*** Традиційно її описують як сукупність трьох «опор», що охоп­люють інтеграційні процеси, відповідно, в соціально-економічній, зовнішньополітичній і військовій та правоохоронній галузях.

Центральною є *перша опора* - Європейські співтовариства разом узяті, тобто на сьогодні це - Європейське співтовариство (до 1993 р. - ЄЕС) та Євратом. Третє співтовариство (ЄСВС) припинило своє існування у 2002 р. Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір) підкреслює значення Співтова­риств для забезпечення єдності та послідовності дій Союзу в різних галузях: відповідно до ч. З ст. 1 «Союз заснований на Євро­пейських співтовариствах, доповнених політиками і формами співробітництва, встановленими цим Договором», а ч. 1 ст. З пе­редбачає, що «Союз обслуговується єдиною інституційною структурою, що забезпечує узгодженість і наступництво діяль­ності, що здійснюється з метою досягнення цілей Союзу». *Друга опора -* співробітництво у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки, метою якого проголошено утвердження іден­тичності Союзу на міжнародній арені та створення спільної сис­теми військової оборони (ст. 2 Договору про ЄС). *Третя опора* -поліцейське і судове співробітництво з кримінально-правових питань, що має забезпечити громадянам Союзу «високий рівень безпеки у межах простору свободи, безпеки і правосуддя» (ст. 29 Договору про ЄС).

Існують серйозні відмінності у правовому характері співпраці держав-членів у рамках різних опор. У межах другої і третьої спор співробітництво здійснюється у формах, що потребують значно меншого обмеження суверенних прав держав, і характеризуєть-

238

Розділ 18

Особливості конституційного право, держав-членів...

239

ся як «міжурядове». Воно є традиційним для загального міжна­родного права і суттєво відмінним від «наднаціонального» співро­бітництва в рамках Співтовариств.

Утім, юридично Європейський Союз сконструйовано як єдину організацію, що забезпечується єдиним складом держав-членів ***та єдиною системою керівних органів,*** які одночасно обслугову­ють Співтовариства і Союз.

Найважливіші п'ять органів отримали спеціальну назву «інсти­тут». Рада ЄС, що включає представників урядів усіх держав-членів на рівні міністрів є головним законодавчим органом. Євро­пейський Парламент, що обирається громадянами ЄС кожні п'ять років на прямих загальних виборах, здійснює суттєвий вплив на законодавчий процес. Європейська Комісія - своєрідний вико­навчий орган Союзу, що має право законодавчої ініціативи та кон­тролює виконання прийнятих рішень. Суд Європейських співто­вариств здійснює правосуддя у справах про застосування і тлу­мачення установчих договорів Співтовариств і Союзу. Рахункова палата (Палата аудиторів) здійснює контроль за виконанням бюд­жету ЄС.

Лише Європейська Рада - єдиний орган, що діє в рамках тільки Союзу, а не Співтовариств. Вона складається з глав держав-членів або їх урядів і голови Європейської Комісії та покликана «нада­вати необхідний імпульс для розвитку Союзу і визначати його загальні політичні дороговкази» (ст. 4 Договору про ЄС). Остан­німи роками цей орган скликається тричі на рік.

Щодо ***правової природи*** Союзу точаться суперечки від само­го моменту його створення. Умовно всі точки зору можна звести до трьох варіантів: Союз є особливим різновидом міжнародної міждержавної організації; специфічним державним утворенням (різновидом конфедерації чи навіть федерації); новим типом полі­тичного утворення.

Загалом можна стверджувати, що більшість науковців і політич­них діячів не вважає ЄС різновидом держави, навіть конфедерації чи функціональної федерації. Дійсно, Союз не має класичних оз­нак держави, що використовуються у міжнародному публічному праві (власні територія і населення, суверенна влада).

Деякі науковці пропонують розглядати ЄС як нову форму над­національної політичної організації, що прийшла на зміну системі суверенних національних держав. Вони позначають Союз разом

з його державами-членами такими термінами як «компонентна (або багаторівнева) конституційна система», «консоціативна фе­дерація» тощо. Такі міркування ґрунтуються на тому, що легі-тимність Союзу має два джерела: волю держав-членів та грома­дян ЄС. Причому наголошується на постійному зростанні зна­чення другого джерела внаслідок усвідомлення громадянами ЄС своєї європейської ідентичності і формування європейського пол­ітичного простору. Для такої точки зору є певні підстави. Хоча Союз створений державами, але не заради них самих. У ст. 1 До­говору про ЄС однозначно визначено, що він є союзом народів: Договір «позначає новий етап у процесі створення як ніколи тісно­го союзу поміж народами Європи, у якому рішення приймаються максимально відкрито та максимально наближено до громадян».

На сьогодні переважає точка зору, що Європейський Союз є міжнародною організацією sui generis. Це об'єднання міжнарод­но-правове, позаяк створене шляхом укладання державами міжна­родних договорів, що регулюються міжнародним публічним пра­вом. Ці договори є «первинним» правом Співтовариств і Союзу, на основі якого створені інституційна структура та «вторинне» право ЄС. Держави-члени залишаються суверенними, незважа­ючи на факт передачі частини своїх суверенних повноважень, що не заборонено міжнародним правом, оскільки вона є добровільною і без порушення норм міжнародного права.

У 1986 р. Суд Європейських співтовариств охарактеризував Договір про утворення ЄЕС як «основоположну конституційну хартію» Співтовариства. Таке порівняння має певний сенс, оск­ільки установчий договір Співтовариства виконує ті ж функції, що і конституція держави: встановлює органи влади, надає їм певні повноваження, організує політичний процес, визначає статус та права індивідів. Тому в науковій літературі можна зустріти вжи­вання терміну «конституційне право ЄС», яким охоплюються його установчі договори та основоположні нормативні акти.

Звичайно, значення терміну «конституція», що використо­вується для позначення установчих договорів, має переносне зна­чення і відрізняється від змісту терміну, що вживається у внут­рішньодержавному конституційному праві.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що на сьогодні Союз є особливою регіональною міжнародною організа­цією суверенних держав із сильним федеративним потенціалом.

240

Розділ 18

Особливості конституційного право держав-членів...

241

§ 2. Правовий статус громадян Європейського Союзу

Маастрихтський договір 1992 р. запровадив унікальний для конституційного та міжнародного права ***інститут громадян­ства Союзу.*** Як випливає із змісту ст. 2 Договору про Європейсь­кий Союз, воно запроваджене як засіб захисту прав та інтересів громадян держав-членів. Зміст цього інституту розкривається в іншому документі - Договорі про Європейське співтовариство, його частині другій (статті 17-21). Але **в** ній мова йде лише про політичні права, тоді як соціально-економічні права розпорошені по всьому договору.

Громадянином Союзу є кожна особа, що має громадянство будь-якої держави-члена ЄС. Питання про те, кого вважати гро­мадянином держави-члена вирішується згідно із законодавством відповідної держави. У ст. 17 Римського договору зазначається, що громадянство Союзу доповнює, але не замінює національне громадянство.

Серед політичних прав відзначимо, насамперед, електоральні права (ст. 19). Кожен громадянин Союзу, що постійно проживає на території держави-члена ЄС, громадянином якої він не є, має право на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави, брати пасивну й активну участь у муніципальних виборах такої держа­ви-члена, а також у виборах до Європейського Парламенту.

Громадяни ЄС мають комплекс прав на звернення до органів Європейського співтовариства (ст. 20). По-перше, кожен грома­дянин має право звертатися до Європейського Парламенту з пи­тань, що його безпосередньо стосуються. По-друге, гарантується право подання скарги до Омбудсмана на порушення в діяльності інститутів чи органів Європейського співтовариства. По-третє, громадяни ЄС мають право звертатися до будь-якого інституту Співтовариства будь-якою із 12 офіційних мов Союзу і отримати відповідь такою ж мовою.

Нарешті, громадяни ЄС, що потребують дипломатичного за­хисту на території третьої країни, у якій держава-член, громадя­нином якої він є, не має свого представництва, мають право вима­гати надання такого захисту від діючих у цій країні дипломатич­них або консульських представництв будь-якої держави-члена ЄС на тих самих умовах, що й громадяни такої держави (ст. 21).

Питання про становлення принципу дотримання ***основних прав і свобод людини*** в діяльності Співтовариств і Союзу має цікаву історію.

Зважаючи на суто економічний характер Європейських співто­вариств, питання про захист прав людини не було виокремлене як таке, що потребує нормативного врегулювання в установчих договорах. Виняток становили кілька норм, що стосувалися суто економічних прав людини. Передбачалося, що політичними пи­таннями, до яких належать права людини, повинна займатися спеціальна організація - Рада Європи, що була створена у 1949 р.

Але згодом ситуація почала змінюватися: стало зрозуміло, що після отримання Співтовариствами реальної законотворчої вла­ди, становлення принципів верховенства і прямої дії права Співто­вариств у національних правопорядках держав-членів, виникла реальна загроза правам людини, гарантованим національними конституціями та міжнародними угодами.

На юридичному рівні проблема була розв'язана Судом Співто­вариств, який у 70-х роках минулого століття у рішеннях за низ­кою справ проголосив, що у правопорядку Співтовариства основні права людини захищаються як «загальний принцип права Співто­вариства». Ця норма стала судовим прецедентом. Суть її полягає в тому, що будь-який ухвалений інститутом Співтовариства пра­вовий акт, що порушує такі права, може бути скасований Судом Співтовариств.

Зрештою ця практика отримала закріплення в Договорі про Європейський Союз. Значення прав людини підкреслено у п. 1 ст. 6 Договору, що відносить повагу до прав людини до принципів, на яких заснований Союз. Частина 2 ст. 6 встановлює, що «Союз поважає основні права людини, - як вони гарантовані підписа­ною в Римі 4 листопада 1950 р. Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод, і як вони випливають із спільних для держав-членів конституційних традицій, - як за­гальні принципи права Співтовариств». Стаття 46 Договору надає під юрисдикцію Суду Співтовариств право перевіряти дії інсти­тутів ЄС на предмет їх відповідності п. 2 ст. 6.

7 грудня 2000 р. керівниками трьох політичних інститутів Со­юзу - Європейського парламенту, Ради Союзу та Європейської Комісії - була підписана і урочисто проголошена ***Хартія Євро­пейського Союзу про права людини.***

16 — 6-565

242

Розділ 18

Особливості конституційного право держав-членів...

243

Документ містить чотири групи норм: що встановлюють суб'єк­тивні права і свободи, їх гарантії, деякі загальні принципи, а також норми, що визначають дію Хартії як юридичного акту. Хартія скла­дається з преамбули і 54 статей, що об'єднані у 7 глав. Структура документу є новаторською: права людини розташовані не за вида­ми, як це традиційно прийнято (особисті, політичні, соціальні, еко­номічні), а згідно з цінностями, на захист яких вони спрямовані. Тому Хартія не використовує класичного протиставлення грома­дянсько-політичних і соціально-економічних прав, навпаки, вона закріплює принцип неподільності всіх основних прав і свобод.

На сьогодні Хартія не є юридично обов'язковим документом. Планується надати цьому документу найвищої юридичної сили у правопорядку ЄС шляхом включення всього тексту Хартії до ус­тановчого документу Європейського Союзу.

§ 3. Правовий статус держав-членів у Європейському Союзі

Правовою підставою ***набуття державою членства у Союзі***

є ст. 49 Договору про ЄС, згідно з якою будь-яка європейська краї­на може звернутися з проханням про набуття членства. Для цьо­го необхідно, щоб держава поважала принципи свободи, демок­ратії, права людини і основні свободи, верховенство права.

Позитивне рішення про вступ приймається Радою ЄС за умо­ви відповідності держави-кандидата критеріям, що свідчить про її готовність виконувати обов'язки держави-члена ЄС: а) ста­більність державних Інституцій, що гарантують демократію, вер­ховенство права, права людини та захист меншин (політичний критерій); б) наявність функціонуючої ринкової економіки, **а та­кож** здатність протистояти конкурентному тиску та ринковим силам у межах Союзу (економічний критерій); в) спроможність прийняти зобов'язання щодо членства, включаючи відданість цілям політичного, економічного та монетарного союзу.

Європейський Союз прийнято характеризувати як наддержав­ну (наднаціональну) організацію. Очевидно, що це стало можли­вим лише внаслідок надання Союзу прав, які традиційно нале­жать виключно державі й характеризуються як суверенні.

Як виглядає, такий добровільний масштабний перерозподіл влади з метою створення «як ніколи тісного союзу між народами

Європи» став можливим лише завдяки тому, що держави-члени об'єдналися навколо ***спільних цінностей.*** У п. 1 ст. 6 Договору про ЄС визначено, що «Союз заснований на принципах свободи, де­мократії, поваги до прав людини і основних свобод, верховенства права, - принципах, спільних для держав-членів». Очевидно, що у цьому положенні у концентрованому вигляді виражене спільне конституційно-правове надбання держав Західної Європи.

Масштаби і якість співробітництва у межах Союзу такі, що недотримання зазначених принципів однією з держав-членів не тільки унеможливить їх подальше співробітництво, а й створить серйозну загрозу національній ідентичності інших держав-членів. Саме тому ці принципи не можуть підлягати будь-якій ревізії.

У зв'язку з цим у ст. 7 Договору про ЄС закріплено механізм захисту зазначених цінностей. Рада Союзу більшістю у чотири п'ятих своїх членів, після отримання згоди Європейського Пар­ламенту, має право визначити «очевидний ризик серйозного по­рушення державою-членом принципів, зазначених у пункті 1 статті 6» і надати необхідні рекомендації цій державі. Якщо пору­шення не буде припинене державою-порушником, то Рада Союзу після отримання згоди Європейського Парламенту може одного­лосно визначити «існування серйозного і тривалого порушення державою-членом принципів, зазначених у пункті 1 статті 6». Констатація порушення може супроводжуватися ухваленням Радою рішення про обмеження певних прав держави-порушни-ка, що випливають із Договору про ЄС, зокрема, права голосу її представника у Раді Союзу. Але ця держава повинна продовжу­вати виконувати всі обов'язки, покладені на неї Договором про ЄС. Якщо ситуація із дотриманням п. 1 ст. 6 Договору зміниться на краще, Рада може змінити або скасувати накладену санкцію.

**Очевидно, що п. 1** ст. 6 і ст. **7** Договору про ЄС встановлюють чіткі обмеження свободи держав-членів незалежно визначати свою політичну систему, тобто ***обмежують конституційну са­мостійність держав-членів.*** Утім, це явище не є унікальним. Навіть у міжнародному публічному праві, що міцно тримається принципів суверенної рівності держав і невтручання у їх внутрішні справи, існують численні правові норми, що забороня­ють вибір певних політичних режимів. Що є унікальним у ЄС, так це досить висока ступінь визначеності стандарту політичного режиму, а **також** наявність колективної системи забезпечення взаємної конституційної стабільності в державах-членах.

**іб\***

244

Розділ 18

Особливості конституційного nposo держое-членів...

245

***Компетенція Союзу і Співтовариств*** не є універсальною, хоча і надзвичайно широка. Союз досягає визначених у ст. 2 До­говору про ЄС цілей визначеними правовими засобами у межах визначених повноважень.

Оскільки ЄС поки що не має власних поліцейських сил чи армії з повноваженнями забезпечувати примусову реалізацію правових *приписів,* ***реалізація права ЄС*** залежить виключно від доброї волі держав-членів. У зв'язку з цим у ЄС були створені особливі юри­дичні механізми, що визначають взаємні зобов'язання держав-членів із реалізації права Співтовариства.

Установчі договори не містять положень про порядок дії норм права співтовариства у правопорядках держав-членів. Проблема була вирішена Судом Співтовариств, що своїми рішеннями вста­новив принципи верховенства і прямої дії права Співтовариств у національних правопорядках.

***Принцип верховенства (пріоритету) права Співтовариства*** встановлює, що будь-яка норма права Співтовариства, незалежно від того, міститься вона в установчому договорі чи законодавчих актах інститутів ЄС, має вищу юридичну силу щодо будь-якої нор­ми національного права, навіть якщо вона закріплена у конституції.

**Принцип прямої дії права Співтовариства** полягає в тому, що права приватних осіб, встановлені нормами права Співтовариства, що мають пряму дію, можуть захищатися безпосередньо націо­нальними судами.

Важливим доповненням до принципу прямої дії є інститут ***відповідальності держав-членів перед приватними особами за порушення права Співтовариства.*** Держава-порушник не може обмежитися відповідальністю лише перед Співтовариством та іншими державами-членами, як це має місце згідно з загальним міжнародним правом.

Договір про ЄС містить комплекс норм, покликаних запобіг­ти загарбанню Союзом надмірної влади, втраті державами-чле­нами контролю над ЄС, нехтуванню національними інтересами держав-членів при прийнятті рішень інститутами Союзу.

Перш за все, слід заначити п. З ст. 6 Договору про ЄС, що по­кладає на Союз ***обов 'язок поважати національні ідентичності держав-членів.*** Як виглядає, зміст ст. 6 спрямований на те, щоб європейська та національні ідентичності були не конфліктуючи­ми, а доповнювали одна одну.

Серйозним засобом стримування недемократичних і неправо-вих ініціатив із боку інститутів Союзу *стало* ***запровадження принципу поваги до прав людини.*** Незважаючи на всі спори щодо змісту гарантій, що містяться у Хартії Європейського Союзу про основні права, а також щодо її юридичної сили, цей документ у недалекому майбутньому дозволить попереджувати вжиття Со­юзом заходів, що можуть порушити спільний стандарт прав лю­дини, досягнутий у державах-членах.

Ще один засіб, що захищає компетенцію держав-членів від за­зіхань інститутів Союзу, - це ***принцип субсидіарності,*** який Союз зобов'язаний поважати при досягненні поставлених перед ним завдань (ст. 2 Договору про ЄС). Принцип покликаний вста­новити основні правила розподілу компетенцій Союзу та його держав-членів. Його зміст закріплений у ст. 5 Договору про Євро­пейське співтовариство: у галузях, де Співтовариство не має вик­лючної компетенції, воно може вжити певних заходів тільки тоді й у таких межах, коли мета запланованого заходу не може бути на належному рівні досягнута самими державами-членами.

Існує ще один правовий засіб, що дозволяє державам-членам уникати участі у проектах Союзу, які суперечать їх національним інтересам, - це ***механізм поглибленого співробітництва*** (час­тина VII Договору про ЄС, статті 43-45). Не менше восьми дер­жав-членів, що бажають встановити більш тісне співробітництво з окремих питань, що входять до сфери компетенції ЄС, можуть встановити між собою поглиблене співробітництво. Один з найв-ідоміших прикладів усунення держави-члена від участі у проекті ЄС, що не відповідає її інтересам, - це відмова Великобританії запровадити загальноєвропейську валюту замість національної.

***Право на вихід із Союзу або Співтовариств*** не передбачене установчими договорами. Скоріше за все, причина полягає в тому, що на час укладання договорів передбачалося, що цього резуль­тату можна досягти шляхом використання традиційного інститу­ту міжнародного публічного права - денонсації міжнародного договору. Теоретично держава-член може у будь-який момент вийти зі складу учасників установчих договорів, оскільки є суве­ренним утворенням. Але з практичних міркувань такий варіант захисту своїх прав виглядає нереальним.

246

Розділ 18

Особливості конституційного прозо, держав-членів...

247

§ 4. Конституційно-npasoee регулювання членства держав у Європейському Союзі

Для реалізації своїх зобов'язань у рамках ЄС держави-члени повинні забезпечити відповідні внутрішньодержавні правові ме­ханізми. Оскільки коло цих зобов'язань надзвичайно широке, то процес адаптації національного законодавства потребував запро­вадження спеціальних норм у юридичні акти найвищої юридич­ної сили - конституції держав-членів. Виняток становить Вели­кобританія, що не має кодифікованої конституції.

Отже, специфічною рисою конституцій держав-членів ЄС є наявність у них положень, що юридично дозволяють членство держави у Співтовариствах і Союзі. Проте аналіз цих норм не дозволяє говорити про існування якої-небудь єдиної загальноєв­ропейської конституційної практики з цього питання.

У Конституційному акті Данії 1953 p., конституціях Іспанії (1978 p.), Італії (1947 p.), Люксембургу (1868 p.), Нідерландів (1983 р.) узагалі немає жодної згадки про Європейський Союз або Європейські співтовариства. Норми, що регулюють членство у цих організаціях, сформульовано з розрахунком на загальне застосу­вання для участі у будь-яких інтеграційних об'єднаннях. По суті, така сама модель має місце у конституціях Бельгії (1970 р.) і Греції (1975 р.) та шведському Акті про уряд 1809 p., що містять лише одну-дві норми, присвячені спеціально для випадку ЄС. Натомість у конституціях Австрії (1920 p.), Ірландії (1937 p.), Німеччини (1949 p.), Франції (1958 p.), Португалії (1982 р.) і Фінляндії (1999 р.) закріплені більш-менш широкі комплекси норм, що регулю­ють різноманітні аспекти членства держави саме у ЄС.

Варто звернути увагу на те, що у конституціях Австрії, Греції, Португалії, Фінляндії згадується тільки Європейський Союз, а в конституції Бельгії - тільки Європейське Співтовариство. У кон­ституціях Ірландії, Німеччини, Франції й Швеції йде посилання як на Співтовариства, так і на Союз.

Зазвичай норми, що юридично оформлюють членство держа­ви у ЄС, містяться у статті чи статтях, присвячених міжнарод­но-правовим питанням: про дію міжнародно-правових норм у на­ціональному правопорядку та участь держави у міжнародних міждержавних організаціях. Виняток становлять австрійська та французька конституції. У Конституції Австрії переважна біль-

шість положень про ЄС розташовані у окремому підрозділі «Євро­пейський Союз» глави І «Загальні положення; Європейський Союз». Отже, їх віднесено до питань, що мають найважливіше значення для конституційного ладу держави. У Конституції Франції усі норми щодо ЄС містяться у розділі XV «Про Євро­пейські Співтовариства і Європейський Союз».

Немає єдиного стандарту і щодо обсягу регулювання. Усі кон­ституції мають норми, які санкціонують участь держави у міжна­родних організаціях інтеграційного типу, що вимагає обмеження її суверенних повноважень. Але в Данії, Люксембурзі, Іспанії та Італії це - єдине питання, пов'язане з членством цих держав у ЄС, що урегульоване на рівні конституції. Дуже вузьке коло пи­тань членства у ЄС міститься у конституціях Бельгії та Греції, а також шведському Акті про уряд. Натомість у конституціях інших держав-членів врегульовано такі питання, як порядок призначен­ня представників держави в органах ЄС та здійснення контролю за їх діяльністю, дія норм права Співтовариств у національному правопорядку, право регіонів впливати на позицію держави з пи­тань, що зачіпають їх інтереси, а також право громадян інших дер­жав-членів на участь у муніципальних виборах та виборах до Європейського Парламенту.

Перш за все, слід звернути увагу на конституційні ***норми, що уповноважують приєднання держави до Європейського Союзу.***

Членство у ЄС восьми держав ґрунтується на конституційних нормах, що містять загальне правило про передачу або обмежен­ня суверенних повноважень держави на користь міжнародних організацій, без спеціального виокремлення випадку Європейсь­кого Союзу: ст. 9 Конституції Австрії, ст. 34 Конституції Бельгії, ст. 28 Конституції Греції, § 20 Конституційного Акту Данії, ст. 93 Конституції Іспанії, ст. 11 Конституції Італії, ст. 49bis Консти­туції Люксембургу, ст. 92 Конституції Нідерландів.

У конституціях чотирьох держав (Ірландії, ФРН, Франції, Швеції) можна знайти як норми, що розраховані на загальне пра­вило, так і норми про участь держави саме у Європейському Союзі, які застосовуються як *lex specialis.*

Лише в Конституції Португалії є норма про її членство в ЄС (п. 6 ст. 7), але немає жодних положень про можливість передачі або обмеження суверенітету на користь інших міжнародних орга­нізацій.

248

Розділ 18

Особливості конституційного право держав-членів...

249

Нарешті, окремий випадок становить Конституція Фінляндії, у якій узагалі відсутні будь-які положення про передачу або об­меження суверенних повноважень на користь міжнародних орга­нізацій, у тому числі ЄС. Як виглядає, участь цієї держави у ЄС ґрунтується на секції 94 Конституції, що регулює порядок укла­дання державою міжнародних договорів.

Формулювання конституційних норм ***про обмеження суве­ренних прав держав-членів*** надзвичайно різноманітні. Йдеться про передачу суверенних повноважень (Німеччина), передачу федеральних повноважень (Австрія), передачу повноважень, що ґрунтуються на конституції (Іспанія), передачу права парламен­ту приймати рішення (Швеція), делегування повноважень, нада­них органам влади конституцією (Данія), тимчасове надання здійснення повноважень, закріплених конституцією за законодав­чою, виконавчою та судовою владою (Люксембург), надання здійснення визначеного повноваження (Бельгія), надання зако­нодавчих, виконавчих і судових повноважень (Нідерланди), об­меження суверенітету (Італія). Конституція Греції (п. 2 ст. 28) регулює умови надання установам міжнародних організацій по­вноважень, передбачених конституцією, а у п. З - обмеження здійснення національного суверенітету.

Як видно, в одних випадках об'єктом є суверенні права (суве­ренітет) усієї держави, а в інших - права, надані конституцією органам держави.

У конституціях двох держав-членів використана інша юридич­на конструкція: мова йде про можливість укладання угоди з ме­тою спільного здійснення повноважень, необхідних для заснуван­ня Європейського Союзу (Португалія), і про участь у Європейсь­ких Співтовариствах і Союзі на основі спільного здійснення державами-учасницями деяких своїх повноважень (Франція). При цьому у французькій конституції також говориться про «пе­редачу повноважень», але лише у зв'язку із санкціонуванням участі держави в конкретних галузях співробітництва, - створенні Європейського економічно-монетарного союзу та встановленні норм щодо свободи пересування людей (ст. 882 Конституції).

Не менш різноманітними є суб'єкти, яким передаються повно­важення держав-членів: Європейський Союз (ФРН, Франція, Португалія), Європейські Співтовариства (Швеція, Франція), міжнародна організація (Італія), міжнародні та наднаціональні

організації (Іспанія), міжурядові організації або їхні органи (Ав­стрія), установи міжнародних організацій (Греція), міжнародні установи (Нідерланди), міжнародні публічні установи (Бельгія), установи, підпорядковані міжнародному праву (Люксембург), міжнародні органи влади, створені взаємною угодою з іншими дер­жавами з метою сприяння міжнародним правовим нормам та співробітництву (Данія).

Слід звернути увагу також на практику встановлення умов, до­тримання яких вимагається для передачі повноважень на користь ЄС: дотримання основ демократичного правління (Греція, ФРН), соціального та федеративного принципів, верховенства права (ФРН), принципу субсидіарності (Португалія, ФРН), непорушен-ня прав людини (Греція), забезпечення рівня захисту прав люди­ни, що є рівноцінним рівню, який надається національною консти­туцією (ФРН, Швеція) та Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод (Швеція), надання належної ува­ги меті економічного та соціального згуртування (Португалія).

У деяких випадках ця умова сформульована у вигляді мети, заради якої здійснюється обмеження суверенних повноважень: створення об'єднаної Європи (ФРН), створення світового поряд­ку, що забезпечує мир і справедливість між націями (Італія), спри­яння міжнародним правовим нормам та співробітництву (Данія).

Також ідеться про рівність та/або взаємність щодо інших дер­жав при ухваленні рішення про уповноваження ЄС суверенними повноваженнями (Греція, Данія, Італія, Португалія, Франція). Конституції Греції й Франції наголошують на вільності такого кроку держави, а Конституція Люксембургу - на його тимчасо­вості. Із конституцій Австрії, Бельгії й Данії випливає, що можуть бути делеговані чи обмежені тільки певні повноваження. За Кон­ституцією Греції передача конституційних повноважень або об­меження суверенітету повинні слугувати важливим національним інтересам або диктуватися ними.

У конституціях деяких держав-членів установлені особливі вимоги до процедури ухвалення правового акту (міжнародного договору або закону), що оформлює рішення про приєднання до ЄС або передачу повноважень на його користь: отримання згоди верхньої палати парламенту (ФРН, Австрія), кваліфікована більшість у парламенті (Греція, Швеція, Данія), ухвалення орга­нічного закону (Іспанія).

250

Розділ 18

Особлиеосгі конституційного право держав-членів...

251

Конституції деяких держав-членів передбачають спеціальну процедуру затвердження міжнародного договору у випадку його конфлікту з конституцією, що зазвичай, має місце у випадку ус­тановчих договорів Співтовариств і Союзу та угод про внесення до них змін. Це може бути внесення попередніх змін до консти­туції (наприклад, в Іспанії, Франції) або ухвалення договору ква­ліфікованою більшістю голосів депутатів парламенту (приміром, у Нідерландах, Португалії, Фінляндії, ФРН). Таким чином, ос­танній варіант дозволяє фактичну зміну конституції без формаль­ного затвердження поправок до неї.

У конституціях трьох держав-членів містяться специфічні по­ложення, що стосуються їх ***участі у певних галузях співробіт­ництва в рамках ЄС.***

У ст. 882 Конституції Франції спеціально виокремлені два пи­тання: створення Європейського економічно-монетарного союзу та регулювання свободи пересування людей. Стаття 23f Консти­туції Австрії встановлює додаткові вимоги до процедури прий­няття рішень про участь держави у співробітництві в рамках дру­гої і третьої опор ЄС. Особливо це стосується участі у заходах із створення спільної оборони Євросоюзу, зокрема, участі у мирот­ворчих та інших військових операціях. Конституція Ірландії (пун­кти 6 і 8 ст. 29) дозволяє здійснити вибір певних варіантів зобов'я­зань для держави, дозволені відповідно установчими договорами ЄС, за умови отримання попередньої згоди обох палат парламен­ту. Більше того, у п. 9 ст. 7 міститься пряма заборона на участь Ірландії у заходах із створення спільної військової оборони дер­жав-членів Союзу, передбачених Ніццькою угодою.

Один із найцікавіших наслідків участі держави-члена у ЄС, -це ***фактичний перерозподіл повноважень між різними гілка­ми влади усередині країни,*** що формально не передбачається на­ціональними конституціями. Головна причина цього полягає у тому, що законодавчу владу в ЄС має Рада Союзу, до якої вхо­дять представники виконавчої гілки влади держав-членів.

Зважаючи на надзвичайно широке коло питань, які регулю­ються правом ЄС без потреби ухвалення національних законів, у результаті маємо приховану узурпацію виконавчою владою по­вноважень законодавчої гілки влади. Звідси так звана проблема демократичного дефіциту в діяльності Союзу. На рівні ЄС цю проблему намагаються вирішити, перш за все, шляхом розширен-

ня повноважень Європейського Парламенту. На національному рівні - шляхом контролю за призначенням представників держа­ви у інститутах та органах ЄС, а також контролю за їх діяльністю. У деяких державах-членах ці норми були закріплені не лише у законодавстві, а також і в конституціях.

Лише у конституціях Португалії та Австрії знаходимо поло­ження про ***призначення посадових осіб*** *-* ***представників дер­жави в органах Союзу.*** У Португалії обмежилися включенням до Конституції однієї норми, згідно з якою до переліку виключ­них законодавчих повноважень Парламенту належить встанов­лення правил призначення членів органів ЄС, за винятком Євро­пейської Комісії (п. «р» ст. 164). У статті 23с Конституції Австрії процедура призначення усіх представників цієї держави-члена в інститутах і органах ЄС віднесена до компетенції федерального уряду і врегульована дуже детально.

Питання про ***забезпечення контролю за діяльністю пред­ставників від держави-члена в інститутах і органах*** ЄС вре­гульовано у конституціях Австрії, Бельгії, Греції, Португалії, Фінляндії, Франції, ФРН. Схема здійснення контролю загалом типова. З питань, що належать до сфери компетенції парламенту, цей орган має право здійснювати моніторинг за діями уряду на стадіях розробки й ухвалення рішень на національному та/або європейському рівнях. При цьому парламент може надавати ре­комендації уряду, що, зазвичай, не мають юридично обов'язкової сили. Зі свого боку, уряд зобов'язаний надавати парламенту відпо­відну інформацію та враховувати отримані рекомендації.

У конституціях деяких держав здійснення контролю не деталі­зоване. Так, у Конституції Португалії обмежилися лише вказів­кою на право парламенту здійснювати моніторинг та оцінку участі держави у процесі «імплементації Європейського Союзу» (п. «f» ст. 163) та обов'язку уряду надавати парламенту відповідну інфор­мацію (пп. «і» п. 1 ст. 197). Згідно з п. 8 ст. 70 Конституції Греції парламент уповноважений ухвалити спосіб, у який уряд повинен «інформувати парламент з питань, що становлять предмет регу­лятивних актів у межах Європейського Союзу», а парламент -має право обговорити їх.

В Основному Законі ФРН, конституціях Австрії, Франції і Фінляндії здійснення контролю врегульоване досить детально.

252

Розділ 18

Особливості конституційного право держае-членів...

253

Участь держави в ЄС порушує конституційний баланс у ще одному важливому питанні: про ***розподіл повноважень між ре­гіонами та центральною (як правило, федеральною) владою.***

Регіоналізацію можна вважати однією з найдинамічніших тен­денцій конституційно-правового розвитку держав-членів ЄС. У деяких державах конституційна автономія місцевих громад по­ступово була визнана одним із фундаментальних конституційно-правових принципів. У ЄС питанню розвитку регіонів надається дуже серйозна увага. Зокрема, створено спеціальний орган їх пред­ставництва - Комітет регіонів, що має консультативний статус і впливає на процес прийняття законодавчих актів із широкого кола питань. «Європа регіонів» - одна з найпотужніших ідей сього­дення і, до певної міри, один з альтернативних варіантів розвитку Союзу (на відміну від ЄС як федерації держав-членів). В уста­новчих договорах Союзу та Співтовариств регіональним та місце­вим органам влади присвячені численні норми.

Як показав досвід, вплив участі держави-члена у ЄС на полі­тичний статус її регіонів неоднаковий. Приміром, у Німеччині та Австрії визнається, що землі зазнали втрат владних повноважень. Причина в тому, що конституційні положення про право регіонів впливати на хід ухвалення законів із певних питань фактично не діють, якщо з цих питань ухвалюється законодавчий акт ЄС. З іншого боку, європейська інтеграція загалом позитивно вплину­ла на посилення ролі регіонів в Італії, Греції, Іспанії, Нідерлан­дах. Лише у конституціях Австрії, Бельгії, Португалії та ФРН можна знайти норми, присвячені цьому питанню.

У конституціях деяких держав-членів можна знайти норми, що стосуються питання про дію у ***внутрішньому правопорядку пра­вових актів ЄС*** - вони встановлюють принципи верховенства та прямої дії права ЄС.

У правових системах усіх держав-членів право ЄС - як судова практика, так і доктрина - виокремлює його в окрему категорію джерел національного права, в тому числі конституційного.

За зразок нормативно-правового регулювання цього питання може слугувати Конституція Нідерландів. У її ст. 93 викладено принцип прямої дії: «Положення договорів і резолюцій міжнарод­них установ, що можуть бути обов'язковими для всіх осіб у силу свого змісту, стають обов'язковими після їх публікації». У ст. 94 сформульовано принцип верховенства: «Чинні у Королівстві за-

конодавчі акти не застосовуються, якщо таке застосовування су­перечить положенням договорів, що є обов'язковими для усіх осіб, або положенням резолюцій міжнародних установ».

Особливу специфіку має дія права ЄС у правовій системі Ве­ликобританії, у якій принцип верховенства права ЄС прямо су­перечить основоположному конституційному принципу сувере­нітету Парламенту (за яким лише Парламент має право ухвалити закон, а закон може врегулювати будь-яке питання). Таким чи­ном, фактично Парламент утратив частину свого суверенітету. Втім, деякі британські правознавці вважають, що така ситуація є юридичною аномалією, і Парламент може будь-коли без особли­вих проблем «відновити» свій суверенітет, якого він за будь-яких умов втратити не може. Запровадження права ЄС у правову сис­тему Великобританії було здійснено відповідно до прийнятого у 1972 р. Акта про Європейські співтовариства.

Нарешті, конституції більшості держав-членів містять поло­ження про ***право громадян інших держав-членів Союзу брати участь у муніципальних виборах цієї держави, а також у ви­борах до Європейського Парламенту.***

У конституціях Бельгії, Іспанії та ФРН можна знайти лише загальну вказівку на ці права. Конституції інших держав, наприк­лад, Австрії та Португалії, містять досить детальні норми. Деякі конституції встановлюють несумісність мандата депутата Євро-парламенту з іншими представницькими мандатами.

Отже, членство в Європейському Союзі здійснює серйозний вплив на конституційне право держав-членів. Більше того, право ЄС здійснює колосальний вплив також на держави, що не мають членства у ЄС і навіть не планують такого членства. Мова йде про адаптацію законодавства таких держав до права ЄС, що є не­обхідною передумовою належного виконання міжнародних угод (переважно з питань економічного співробітництва). Це повною мірою стосується й України, законотворчий процес якої орієн­тується на врахування положень права ЄС.

ОСОБЛИВП 4RCTI/IHfl

Роздія 19

Основи конституційного право. Сполучених Штатів Ямерики

Сполучені Штати Америки (США) займають більше третини континенту в Північній Америці. Мають володіння: Пуерто-Ріко і Віргінські острови, низку островів в Океанії. Територія - 9373 тис. кв. км. Столиця - м. Вашингтон. Населення - 270 млн чол. Офіційна мова - англійська.

Існуюча американська правова система почала складатися в колоніальний період на початку ХУП століття. Англійські посе­ленці, які прибували до Америки, принесли з собою і англійське право, яке було єдиним діючим правом. У кожній з 13 британсь­ких колоній застосовувались англійські закони та норми загально­го права, але вони мали значні обмеження, які були пов'язані з спе­цифікою соціально-економічних та політичних умов.

Після створення США в них діяли англійські закони, якщо їх суть не суперечила прийнятій Федеральній Конституції, та кон­ституціям штатів і новим законам. Англійське право застосову­валося з обмовкою «в тій мірі, в якій його норми відповідають умовам колоній». На основі цих норм у штатах склалися свої си­стеми загального права, які мали подібні та відмінні моменти у кожному штаті. Для кожного штату силу обов'язкового судового прецедента мало рішення Верховного суду цього штату. Рішення інших судів мають у кожному штаті силу лише «переконуючого прецедента».

Американська революція висунула ідею створення національ­ного, суто американського права. Прийняття Федеральної Кон­ституції 1787 р. та конституцій штатів, які увійшли до складу США, було важливим кроком у цьому напрямі.

Однак у цілому переходу американського права до романо-гер-манської правової сім'ї не відбулося. Лише деякі штати, розташо­вані на територіях, відторгнутих від Іспанії та Франції, прийняли

Основи конституційного право Сполучених Штатів Вмерики 255

кодекси, які мають риси романської правової системи (Каліфор­нія, Луїзіана)1.

На сьогодні у США існує дуалістична система, яка має багато східного з англійською: прецедентне право у взаємодії з законо­давством. Право в США в цілому має структуру, аналогічну струк­турі загального права. Але це тільки зовнішній погляд. При до­сить пильному вивченні цього питання виявляються дуже суттєві відміни. Одна з таких відмін пов'язана з територіальним устроєм США. Штати, які входять до складу США, мають досить широку компетенцію, що дає їх змогу створювати своє законодавство і свою систему прецедентного права.

Отже, можна вважати, що в США існує 51 система права (одна федеральна та правові системи у кожному штаті). Найбільш суттє­ва відміна американської правової системи від англійської - най­важливіше значення Конституції як головного джерела права.

§ 1. Конституція

Конституція США була прийнята у 1787 р. Це одна з найдавні­ших діючих на цей час конституцій та одна з найбільш «жорст­ких»: більш ніж за 200 років до неї було внесено всього 27 попра­вок. У протилежність юридичній конституції існує, за виразом аме­риканських теоретиків, «жива конституція». Іншими словами, Конституція 1787 р. діє у даний час з багатьма доповненнями у вигляді судових прецедентів, законів Конгресу, актів президента.

Конституція - порівняно неважкий документ, за визначенням, яке міститься в ній самій, - є «основним законом країни». Це оз­начає: якщо конституції окремих штатів або закони, проведені законодавчими органами штатів чи всієї країни, суперечать Фе­деральній Конституції, вони не мають сили. Рішення, внесені Вер­ховним судом США за два сторіччя, підтвердили й закріпили док­трину превалювання Конституції всієї країни.

Влада посадових осіб обмежена, їхня діяльність повинна відпо­відати статтям Конституції чи законам, складеним згідно з її по­ложеннями. Обрані посадові особи повинні переобиратися у певні строки, і тоді їх послужний список підлягає пильному розгляду

1 Слід зауважити, що у деяких штатах півдня США вплив іспанської пра­вової системи існує і сьогодні (Техас, Невада, Нью-Мексіко тощо).

256

Розділ 19

громадськістю. Призначені посадові особи повинні виконувати завдання, покладені на них, і можуть бути усунені з посади у тому разі, якщо їхня діяльність буде визнана незадовільною. Виняток становлять члени Верховного суду і федеральні судді, які довічно призначаються Президентом США.

Найчастіше волевиявлення американського народу здійсню­ється шляхом голосування. У Конституції, однак, передбачаєть­ся можливість зняття посадових осіб у випадках особливо знач­них посадових злочинів чи неправомірних дій шляхом спеціаль­ної процедури, відомої під назвою «імпічмент». Розділ IV ст. 2 говорить: «Президент, Віце-президент і всі громадські посадові особи Сполучених Штатів відсторонюються від посади, якщо при засудженні в порядку імпічменту вони будуть визнані залучени­ми у зраді, хабарництві чи інших тяжких злочинах і провинах». У таких випадках Палата представників повинна провести законо­проект про імпічмент, потім посадова особа постає перед судом, роль якого виконує Сенат під головуванням Голови Верховного суду Сполучених Штатів.

Імпічмент вважається у Сполучених Штатах заходом ради­кальним. За двісті років існування Штатів тільки тринадцять по­садових осіб федеральної системи підлягали цій процедурі. Се­ред них: дев'ять федеральних суддів, один член Верховного суду, один військовий міністр, один сенатор і один Президент - Ендрю Джонсон. (Юридична комісія Палати представників пропонува­ла застосувати процедуру імпічменту щодо Президента Річарда Ніксона, але він подав у відставку до того, як законопроект був проведений у Палаті.) У цих тринадцяти випадках тільки четве­ро федеральних суддів були засуджені і зняті з постів, які вони займали. Посадові особи в адміністрації окремих штатів також можуть підлягати імпічменту з боку законодавчих влад свого штату.

**Принципи державного управління.** Хоча з часів свого прийнят­тя Конституція зазнала деяких змін, її головні положення зали­шаються такими, якими вони були у 1789 p.: законодавча, вико­навча і судова влада відокремлені одна від одної і розрізняються за своїм завданням. Повноваження, надані кожній з них, врівно­важуються правами двох інших. Кожна здійснює контроль за мож­ливими перевищеннями повноважень з боку інших гілок влади.

Основи конституційного право Сполучених Штатів Америки 257

Конституція, проведені у відповідності з нею закони і догово­ри, запропоновані Президентом і схвалені Сенатом, превалюють над усіма іншими законами, актами і постановами виконавчої влади.

Усі особи рівні перед законом і користуються однаковим пра­вом на захист закону. Усі штати рівноправні, й жоден з них не має права отримувати спеціальні привілеї від федерального уряду.

У встановлених Конституцією межах кожний штат повинен визнавати і поважати закони інших штатів.

**Порядок внесення поправок.** Творці Конституції ясно усві­домлювали, що в міру розвитку нації до Конституції доведеться вносити зміни. При цьому вони вважали: порядок внесення змін не повинен бути надто легким, з тим щоб уникнути прийняття недостатньо продуманих і поспішних поправок. У той самий час цей порядок не повинен бути й таким, що дозволить меншості затримати проведення законопроектів, за якими стоїть більшість громадян.

їх рішення полягало у розробці подвійної процедури зміни Конституції. Пропозиція про внесення поправки може бути зроб­лена Конгресом, якщо за неї буде подано не менш як дві третини голосів у кожній палаті. З іншого боку, законодавчі органи двох третин штатів можуть звернутися до Конгресу з вимогою скли­кання національного Конвенту (з'їзду) для обговорення й скла­дання проекту поправки. У будь-якому випадку для набрання чинності поправка має бути схвалена трьома чвертями штатів.

Крім внесення прямих змін до Конституції, може бути зміне­не юридичне трактування її положень. Ще у перші роки існуван­ня республіки в рішенні у справі «Мербьюрі проти Медіссона», Верховний суд висунув доктрину судового перегляду, яка поля­гала в тому, що суд має право на тлумачення постанов Конгресу і винесення рішень про їх конституційність. Ця доктрина дає суду право на інтерпретацію змісту різних розділів Конституції у зас­тосуванні до юридичних, політичних, економічних і соціальних умов, тобто таких, що змінюються. З роками чимало рішень Вер­ховного суду з обширного кола питань - від урядового регламен­тування роботи радіо і телебачення до встановлення прав обви­нувачених за кримінальними справами - привели до зміни меж застосування конституційних положень, без істотних текстуаль­них змін самої Конституції.

17-6-565

258

Розділ 19

Закони, проведені Конгресом для здійснення положень Основ­ного закону чи для їх пристосування до змінених умов, іноді роз­ширюють і навіть змінюють текст Конституції. Правила і поста­нови численних агенцій федерального уряду деякою мірою здійснюють аналогічний вплив. В обох випадках кінцевою є дум­ка Верховного суду щодо відповідності таких законів і постанов задумам і духу Конституції.

§ 2. Білль про права. Поправки

З 1789 p., коли Конституція США набрала чинності, до неї було внесено 27 поправок. Найзначніші зміни були зроблені протягом 1789-1791 pp. За цей період було внесено 10 поправок, які скла­ли так званий білль про права. Вони як єдиний документ були схвалені Конгресом у 1789 р. і ратифіковані 11 штатами до кінця 1791 року.

Під час дебатів із проекту Конституції її прихильники зустрі­ли найсерйозніший опір не з боку противників зміцнення феде­рального союзу, а з боку політичних діячів, які вважали за необ­хідне, щоб у Конституції були обов'язково вказані загальні права людини. Одним з таких був Джордж Мейсон, автор Декларації прав штату Віргінія - декларації, яку Можна вважати поперед­ницею білля про права. Коли Дж. Мейсон був делегатом Консти­туційного Конвента, він відмовився підписувати Конституцію, оскільки, на його думку, в ній не було передбачено достатню охо­рону індивідуальних прав. Подібне ставлення Дж. Мейсона тро­хи не стало перешкодою до ратифікації Конституції штатом Віргінія. Штат Масачусетс, з таких самих міркувань, поставив умовою ратифікації внесення доповнення, що гарантує особисті права людини. До відкриття першого Конгресу більшість його учасників була за внесення до Конституції подібних поправок, і Конгресу майже не довелося витрачати час на їх складання.

Ці 200-річні поправки залишилися й досі без змін. Перша по­правка до Конституції гарантує свободу совісті, слова і друку, право на мирні збори і право звернення до уряду з петиціями про припинення зловживань. Друга гарантує право громадян носити зброю. Третя поправка забороняє розміщення військ у приват­них будинках без згоди хазяїна. За четвертою поправкою заборо­няються необгрунтовані обшуки і арешти осіб і майна.

Основи конституційного права Сполучених Штатів ймерики 259

Наступні чотири поправки стосуються судової системи. П'ята забороняє передачу справ про тяжкі злочини до суду без вине­сення вердикту Великим журі, не допускає повторного суду за один і той самий злочин; забороняє накладення покарання без належного розгляду злочину відповідно до закону, а також каже про те, що обвинувачена особа не може бути примушена свідчити проти самої себе. Шоста поправка гарантує швидкий розгляд кри­мінальних справ у відкритому суді. В ній містяться вимоги суду з неупередженим складом присяжних, надання кваліфікованого захисту і свідчення у присутності обвинуваченого. Згідно із сьо­мою поправкою цивільні процеси, в яких ідеться про компенса­цію шкоди на суму понад 20 доларів, повинні розглядатися судом присяжних. Восьма поправка забороняє накладання надміру ви­соких застав або штрафів, а також жорстоких чи незвичайних по­карань.

Дві останні поправки містять положення більш загального плану. Так, наприклад, у дев'ятій поправці говориться, що наве­дений у Конституції перелік прав людини не повинен вважатися вичерпним і що люди мають й інші права, про які не сказано в Конституції. Згідно з десятою поправкою, повноваження, не за­кріплені Конституцією за федеральним урядом, але й не заборо­нені для виконання штатами, зберігаються за штатами чи за на­родом.

**Захист особистих свобод.** Конструктивність Конституції, яка виявилася в організації федерального уряду, дала Сполученим Штатам можливість зберегти виключну стабільність протягом двох століть. Проте навряд чи можна було б вважати більшим досягненням стабільність, надбану на шкоду свободі.

Білль про права і наступні поправки до Конституції дають аме­риканському народові певну гарантію загальних прав людини.

Під час національних криз урядам завжди здається привабли­вим, в інтересах безпеки країни, призупинити дію законів, які га­рантують людські права. У Сполучених Штатах такі спроби зав­жди приймалися вельми неохоче і впроваджувалися у життя під дуже суворим контролем. Наприклад, за часів Другої світової **війни** виникла необхідність піддати цензурі листування між Спо­лученими Штатами і закордонними країнами, особливо листи до­дому з театрів військових дій. Але навіть тоді конституційна га­рантія справедливого суду не скасовувалася. Особа, обвинуваче-

**17»**

260

Розділ 19

на у таких злочинах, як шпигунство, диверсія та інших підривних діях, мала право на захист і згідно з американською системою вва­жалася невинуватою доти, поки її провина не була доведена.

Поправки до Конституції, прийняті після білля про права, охоплюють найширше коло питань. Однією з найважливіших вва­жається внесена у 1868 р. 14-а поправка. У ній наведено ясне й чітке визначення громадянства і підтверджуються розширені га­рантії справедливого управління. Іншими поправками була об­межена судова влада національного уряду, змінений порядок пре­зидентських виборів, заборонене рабство, надане рівне право на голосування незалежно від раси, кольору шкіри, статі чи перебу­вання у рабстві до його скасування; Конгресу було надане право оподатковувати доходи, а також був встановлений порядок ви­борів сенаторів шляхом народного голосування.

До пізніших належать поправки: 22-а - обмежує час перебуван­ня Президента у влади двома строками; 23-я - надає мешканцям округу Колумбія право на участь у президентських виборах; 24-а -підтверджує право на голосування незалежно від сплати податку на голосування, 25-а - встановлює порядок заміщення поста Віце-президента між виборами; 26-а - знижує виборчий вік до вісімнад­цяти років; 27-а - забороняє Конгресу підвищувати собі платню (мається на увазі діючий, а не наступний склад парламенту).

Треба зазначити, що більшість з цих 27 поправок були спря­мовані на розширення особистих, громадянських чи політичних свобод у той час, як лише деякі з них мали за мету подальший розвиток урядової структури, наміченої у Філадельфії 1787 р.

§ 3. Соціально-економічна система

**Економічна система.** США - єдина країна у світі, економіка **якої** за роки Другої світової війни значно зміцніла. Війна звільнила цю країну від серйозних конкурентів, але ненадовго: промисло­вий ринок Японії та економічний підйом у Західній Європі зміни­ли картину.

Загроза панівному положенню США у світовій системі госпо­дарства вимагала значних зусиль з боку адміністрації країни. Було збільшено витрати на науково-дослідні та конструкторські робо­ти, прискорено темпи перебудови промисловості на користь нау-комістких галузей, удосконалено методи стимулювання науково-

Основи конституційного право Сполучених Штатів Ямерики 261

технічного прогресу. Незважаючи на те, що близько двох третин усіх витрат США на наукові дослідження припадає на військову галузь, ефективне їх впровадження в цивільній сфері лишається значнішим, ніж в інших країнах. Частка США у валовому внутр­ішньому продукті розвинутих зарубіжних країн-членів Органі­зації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) сягає май­же 30%.

Зусилля США, спрямовані на органічну інтеграцію амери­канської економіки у світове співтовариство, набувають дедалі інтенсивнішого характеру. Сьогодні на зовнішніх ринках США реалізує близько 30% усіх виготовлених у країні матеріальних цінностей. Головними статтями зовнішньоторговельних операцій є машини, обладнання та продукція сільського господарства. США зберігають лідерство у світовому виробництві й торгівлі промисловою електронікою. Понад 80% інформаційного устатку­вання, що експлуатується сьогодні в Європі, виготовлено в США.

Не можна не зазначити, що для укріплення позиції США у світовому господарстві важливе значення має і той факт, що на них припадає близько половини світового експорту зерна. Разом із тим, у традиційних промислових галузях, таких як будівельна, виробництво верстатів і споживчих товарів, автомобіле- і судно­будування, США сьогодні програють своїм конкурентам в Європі та Японії.

Посилюється вплив американських транснаціональних корпо­рацій і їхніх філій на міжнародно-економічне життя. Американські підприємства, розміщені за територією США, забезпечують ви­робництво товарів і послуг на суму, яка перевищує 1,5 трлн до­ларів за рік, що становить близько 40% валового національного продукту США.

Прибутки, що їх отримують США від прямих інвестицій за кордоном, є прямим джерелом фінансування економічного роз­витку цієї країни. На розвинуті зарубіжні країни припадає три чверті американських інвестицій. Близько половини прибутків транснаціональних корпорацій реінвестується на місці, а решта -понад половину - переводиться в США.

З початку 70-х років минулого століття на перше місце вихо­дить експорт капіталу в осудній формі. Позики американських приватних банків перевищили сьогодні 60% сукупного обсягу між­народного кредиту. Спираючись на міцну банківську систему, США

262

Розділ 19

спромоглися з найбільшою користю для себе використати загаль­ну тенденцію до підвищення ролі міжнародного кредиту у світовій економічній системі. Прибутки крупних американських банків від закордонних фінансових операцій відповідають приблизно їхнім внутрішнім прибуткам. Міжнародний кредит сьогодні перетво­рився на інструмент, з допомогою якого США чинять тиск - еко­номічний і політичний - на інші країни і, насамперед, на країни, що розвиваються. Величезна заборгованість останніх індустріаль­но розвинутим країнам і, передусім, США ставить проблему, яка посідає перше місце серед інших, не менш важливих проблем.

Переважаючий вплив американських корпорацій відчуваєть­ся в усьому світі в цілому ряді галузей світового економічного господарства. Найбільш важливі зрушення відбуваються у таких напрямах: по-перше, масовий приплив іноземного капіталу в еко­номіку США і поступове перетворення її на величезного борж­ника поглиблює протиріччя між інтересами американських кор­порацій і національними інтересами більшості розвинутих індус­тріальних держав і країн, що розвиваються. Для таких країн розвиток цієї тенденції означає зменшення власних можливостей економічного і соціального прогресу; по-друге, маючи міцну еко­номічну базу, США дедалі наполегливіше намагаються перебуду­вати світову торгівлю і валютно-фінансову систему у відповіднос­ті з умовами жорсткої конкурентної боротьби, тобто з принципами, які найбільше відповідають інтересам великих американських компаній; по-третє, особливе місце в економічній системі США посіли нафтові компанії. Ведучим імпортерам нафти з числа роз­винутих країн і, насамперед, США вдалося чинити вплив на організацію країн-експортерів нафти (ОПЕК). Ціни на нафту на світовому ринку знизилися. Країни, що розвиваються, залиши­лися без дійсної зброї економічного тиску на розвинуті індустрі­альні держави; по-четверте, посилюється конкурентна боротьба між трьома величезними фінансово-економічними центрами: Спо­лученими Штатами Америки, Західною Європою та Японією. Особливо наочно це виявляється на характері взаємовідносин між Японією і США. Американська адміністрація використовує пол­ітичні й адміністративні заходи для втручання в ринкові процеси з метою витиснення конкурентів і встановлення контролю з боку США над основними економічними ринками.

У загальній масі юридично незалежних фірм, число яких в США перевищує 15 млн, ключові позиції у промисловості, кре-

Осноеи конституційного право. Сполучених Штатів Америки 263

дитно-фінансовій сфері та деяких інших головних секторах еко­номіки займають великі господарські об'єднання. Вони зосереди­ли у своїх руках значну частину суспільного капіталу, виробниц­тва і реалізації товарів і послуг. У 90-і роки продовжувалися про­цеси концентрації і централізації виробництва й капіталу, удосконалювалися форми й методи підкорення дрібного й серед­нього підприємництва великому бізнесу. Нині, наприклад, близь­ко 200 величезних корпорацій зосередили у своїх руках понад 61% активів обробної промисловості.

Як уже згадувалося, особливе місце в структурі господарства США належить нафтовим концернам. Наприклад, вартість про­дажу компанії «Ексон» перевищує ВНП багатьох країн світу. Сумарний обіг 20 американських нафтових компаній можна при­рівняти до прибуткової частини федерального бюджету США.

Міцні позиції у США тримає військово-промисловий комп­лекс. Військові концерни мають гарантований ринок збуту і одер­жують більш високий, ніж у цивільних галузях, прибуток.

Високий ступінь концентрації капіталу характерний для про­мисловості та кредитно-фінансової сфери США. Так, наприклад, понад 99% виробництва автомобілів зосереджено в руках трьох гігантських концернів «Дженерал моторе», «Крайслер», «Форд». У 50 банках зосереджено більш як 35% активів і 32% депозитів усіх банків США.

Незважаючи на підсилення у 80-і роки японських і німецьких конкурентів, американські транснаціональні корпорації зберіга­ють домінуюче положення у світовій економіці. У США нарахо­вується понад 2 тис. ТНК, які створили за межами США «другу економіку», що не поступається за своїм потенціалом національ­ним господарствам Німеччини, Франції, Великобританії і може бути прирівняна до економіки самих США, стає важливою сфе­рою діяльності американських компаній на світовому ринку.

Суттєвою закономірністю розвитку економіки США є зроста­юче значення середнього й малого бізнесу. В його рамках вироб­ляється не менш як 40% валового національного продукту. І все ж таки американська дійсність свідчить про те, що суттю еконо­мічної системи є приватна власність.

Слід зазначити, що в США існує відносно невеликий держав­ний сектор. Частка державного сектора у валовому національно­му продукті становить 11-12%. Держава володіє 33,9% всієї землі

264

Розділ 19

в країні, їй належить 1/4 всіх капіталовкладень у виробництві. З допомогою різних економічних важелів, таких як бюджет, кредит­но-грошова політика, фінансування соціальних і науково-дослід­ницьких програм, контроль за якістю товарів, зовнішньоеконо­мічні операції, держава активно регулює економічні відносини. Економічній системі США притаманна тенденція до розширен­ня масштабів узагальнення виробництва.

**Соціальна структура суспільства.** Конституція США не міс­тить ніяких положень про соціальну структуру американського суспільства. Офіційна статистика свідчить, що понад 90% еконо­мічно активного населення США працюють за наймом. Частка осіб, які володіють основними засобами виробництва, сягає 4% самодіяльного населення. Характерно, що ця порівняно невели­ка частина населення вельми неоднорідна. Тут виділяються такі прошарки: надто багаті власники (так звана «економічна еліта»), річний прибуток яких перевищує 100 тис. доларів (0,3-0,25%); великі власники, які володіють значною кількістю промислових, торговельних і транспортних підприємств. Не більше 10 тис. та­ких осіб володіють капіталом в 10-50 млн доларів; середні влас­ники (до 500 тис. осіб), які володіють підприємствами, фірмами, кредитними закладами, активи їх сягають 10 млн доларів; дрібні власники - володарі підприємств з активами до півмільйона до­ларів, їх число перевищує 1,5 млн осіб.

Не можна обійти увагою й доволі численний (5 млн осіб) про­шарок власників, які беруть участь у процесі виробництва мате­ріальних благ, працюють у сфері побуту і т. п., у їх числі дрібні торговці, ремісники, володарі невеликих контор, дрібні фермери. У середині 90-х років у США у приватній власності нараховува­лося близько И млн фірм. Понад 90% з них мали річний прибу­ток до 100 тис. доларів, у тому числі понад 70% - до 25 тис. до­ларів.

У розвинутому соціально-економічному суспільстві, яким є американське, значне місце посідає так званий середній проша­рок суспільства: службовці, особи вільних професій (письменни­ки, художники, юристи, лікарі) - інтелігенція, тобто особи, які займаються інтелектуальною працею, їх кількість перевищує 23% самодіяльного населення країни.

Найчисленнішим соціальним утворенням американського сус­пільства є робітники - близько 60 млн осіб, у тому числі у сфері

Основи конституційного право Сполучених Штатів Ямерики 265

матеріального виробництва близько 26 млн (1 млн сільськогос­подарських робітників) і в невиробничій сфері (працівники торгівлі, сфери послуг, рядові конторські службовці) близько 30 млн осіб.

Як уже зазначалося, домінуючою формою підприємництва є акціонерні товариства - корпорації. Поряд із власниками вели­кого акціонерного капіталу влада в акціонерних товариствах на­лежить вищим управляючим. Свої пости президентів компаній, директорів і членів правління корпорацій вищі управляючі вико­ристовують для перетворення на крупних власників акціонерно­го капіталу. Формально - вони надомні службовці, насправді -належать до класу капіталістів. Керівники найкрупніших корпо­рацій і банків фактично належать до класу крупних власників. Зосередження у крупних власників соціальної значущості та при­боркання ролі вищої управлінської бюрократії - найхарактерні­ша риса соціальної структури високорозвинутих зарубіжних країн.

І, насамкінець, - бідняки у США. Бідняками офіційно вважа­ють осіб, щорічний дохід яких не перевищує так званої межі бідності. На початку 90-х років цією межею визнано 12 тис. до­ларів для сім'ї з чотирьох осіб. Рівень доходу визначається так: обчислюється мінімальна вартість харчування, необхідного для підтримки фізичного існування сім'ї з чотирьох осіб; ця сума потім множиться на три, виходячи з того, що вартість харчування (у США) становить одну третину необхідних витрат бідної сім'ї. Дві третини витрачається на житло, одяг, транспорт, медичне обслу­говування тощо. Це - стандарт. Передбачені й інші коефіцієнти, якщо йдеться про інший кількісний склад сім'ї. У США офіційно нараховується близько 35 млн осіб, чий прибуток нижче офіцій­ної «межі бідності», і ще 12-14 млн, чий прибуток трохи переви­щує цей рівень.

Важлива роль у суспільно-політичному житті країни належить підприємницьким союзам (асоціаціям). Існують вони як на місце­вому, так і на загальнонаціональному рівні. Усього їх нараховуєть­ся понад 40 тисяч. Найбільші з них: Національна асоціація про­мисловців (НАП - 1895 р.) і Торгова палата (1912 р.). Про харак­тер діяльності цих організацій свідчить їхня структура. На чолі НАП стоїть рада директорів (150-160 осіб), під керівництвом якої діють комітети: зовнішньої політики, економіки, сільського гос-

266

Розділ 19

подарства, трудових відносин, національної оборони. У штабах цих комітетів народжуються проекти важливих законів, планів і програм, які реалізуються через органи державної влади. До тор­гової палати входять 65 тис. фірм і корпорацій. НАП об'єднує близько 75% усіх промислових компаній США.

Невід'ємним елементом американської політичної системи є лобізм (від англ. - кулуари). Лобізм - це специфічний інститут, з допомогою якого здійснюється могутній вплив приватних і гро­мадських організацій («групи натиску») на процес прийняття рішень органами державної влади з питань внутрішньої та зовні­шньої політики. Мета лобізму - добиватися від Конгресу, Білого дому, міністерств і відомств, легіслатур і виконавчих органів штатів ухвалення чи відхилення тих чи інших законодавчих або адміністративних актів.

Для здійснення цієї мети у США існує розвинута матеріальна структура. По-перше, практично всі крупні корпорації, підприє­мницькі спілки, професійні спілки, різні спеціалізовані організації мають у своєму складі особливі підрозділи, що займаються лобі­стською діяльністю. Вони можуть нараховувати до кількох сот лобістів у своєму складі. По-друге, зацікавлені групи, насамперед крупні промислово-фінансові, активно користуються послугами найманих лобістів, у ролі яких часто виступають юридичні, про­пагандистські та консультативні фірми та їхні провідні співробіт­ники. Існують і спеціальні організації, метою яких є виключно ло­бістська діяльність.

Абсолютна більшість осіб, що займаються лобістською діяль­ністю, - юристи. Чимало серед них колишніх радників Білого дому, міністрів, сенаторів, членів Палати представників, керів­ників відділів міністерств тощо. їх попередній досвід дуже важ­ливий у новій діяльності, оскільки вони добре обізнані з проце­дурними питаннями вироблення і прийняття рішень. У них збе­реглися зв'язки з тими, хто продовжує перебувати на державній службі. Такі особи цінуються дуже високо, і за їхніми послугами охоче звертаються.

Для досягнення поставлених цілей лобісти використовують різноманітні методи: виступають на слуханнях у комітетах Конг­ресу з висловлюванням позицій зацікавлених сторін, складають і представляють для внесення проекти законів, фінансують виборчі кампанії кандидатів у Конгрес, допомагають «потрібним» конг­ресменам виступити з публічною лекцією тощо.

Основи конституційного права Сполучених Штатів Вмерики 267

Офіційні вимоги до лобістської діяльності полягають у тому, що згідно з прийнятим у 1946 р. Федеральним законом про регу­лювання лобізму, особи й організації, які виступають у ролі лобістів, повинні реєструватись у палатах конгресу. Однак ця вимога на практиці нерідко порушується.

У США ніколи не було державної Церкви. Релігія, за Консти­туцією США, є особистою справою громадян. Проте це положен­ня у реальній дійсності порушується. Уряд утримує капеланів у Конгресі, в армії, на флоті, у в'язницях. Церковна власність не оподатковується, Президент приймає клятву на Біблії, національ­ним девізом є слова: «Ми покладаємось на Бога». У США фак­тично відсутній масовий атеїзм. За результатами опитування, 98% американців - віруючі, з них 40% щотижня відвідують храм своєї конфесії.

Для США характерний високий ступінь релігійного плюралі­зму. Усього в країні нараховується близько 2 тис. об'єднань, які мають різні віросповідання. Основне релігійне спрямування в США - протестантизм. Протестанти складають 57% населення країни, у південних штатах їх 74%, у західних - 63%. Найбільшим із спрямувань американського протестантизму є баптизм (20% населення). Лютерани (7% населення) - в основному нащадки німецьких і скандинавських емігрантів. Також існує Єпископаль­на церква (3% населення). Об'єднана Церква Христа - 2% насе­лення і деякі інші. Католицизм сповідують 28% населення; в ос­новному це нащадки емігрантів з католицьких країн. 2% населен­ня сповідують іудаїзм; це найзаможніша та найосвіченіша з релігійних общин. Помітну роль відіграє в США і православ'я. У країні існує 26 окремих незалежних церков, які поділяються за етнічною ознакою. Діють тут також багато релігійних сект, що ви­никли на місцевому ґрунті.

У політичних системах США певне місце посідають проф­спілки. Перші профспілки були створені на початку XIX століття. Це були організації кваліфікованих робітників ремісничого типу, тобто цехові профспілки. Об'єднання йшло суворо за цехами в певній місцевості. Переломним моментом у розвитку руху були 30-і роки минулого століття, коли основною силою стала маса на-півкваііфікованих робітників. На цей час почали виникати проф­спілки на виборчих засадах. Вони об'єднували робітників неза­лежно від відмінностей у професії та рівня кваліфікації.

268

Розділ 19

Тепер профспілки нараховують у своїх лавах понад 24 млн осіб. Найбільшою профспілкою є Американська федерація праці - Кон­грес виробничих профспілок, створений 1955 р. АФП-КВП - най-впливовіша організація, яка представляє інтереси профспілково­го руху в державних органах - Конгресі й федеральних відомствах. Мета діяльності АФП-КВП така: законодавчо захищати інститут укладення колективних угод від його руйнування корпораціями та державою; домагатися від держави проведення такої соціаль­ної та економічної політики, яка б сприяла повній зайнятості й зменшенню соціальної нерівності у суспільстві. У середині 90-х років АФП-КВП об'єднувала понад 90 галузевих і багатогалузе­вих профспілок, які нараховували у своїх лавах близько 15 млн осіб.

Другим за розміром у США є Об'єднання профспілкових дій, створене 1966 р. Понад 4 млн осіб, що входять до об'єднання, зо­середжують свої зусилля на вирішуванні внутрішніх проблем США. Є у країні ще дві великі профспілки - автомобілебудівників, а також водіїв вантажних машин і складських робітників (3,5 млн). Неорганізованою залишається основна маса робітників хімічної, текстильної, харчової і деяких інших галузей.

**Політичні партії.** Історично в США склалася двопартійна си­стема, тобто політичне панування двох найбільш впливових полі­тичних партій - республіканської і демократичної. Спочатку партії достатньо чітко розмежовували свої інтереси. У той самий час, уже в 50-х роках XIX ст. в Америці суспільних суперечнос­тей було набагато менше порівняно з європейським суспільством.

Наприкінці XVII ст. виділилися два основних угруповання. По-перше, це федералісти, які прагнули створення сильного со­юзу штатів, тобто унітаризації держави. Пізніше це угруповання перетворилося на ядро демократичної партії. І, по-друге, респуб­ліканці, які вимагали політичного життя і збереження широкої автономії штатів. Заслугою республіканців у той час було здійснення ряду прогресивних реформ, які були пов'язані пере­важно з діяльністю Президента Т. Джефферсона. Проте у другій половині XIX ст. у цьому питанні сталися істотні зміни. Демок­ратична партія, яка мала як соціальну базу південні штати, пере­творилася на партію, що боролася за збереження рабства. Респуб­ліканська партія очолила боротьбу Півночі проти Півдня. Таким чином, колись дві головні партії в США у той час являли собою

Основи конституційного право Сполучених Штатів Америки 269

дійсно ворогуючі політичні організації, розділені серйозними су­перечностями. Після поразки рабовласницького Півдня капі­талізм почав швидко поширюватися на його території, в резуль­таті чого основа корінних суперечностей між республіканцями і демократами зникла.

Нині жодної істотної різниці між демократами й республікан­цями не існує. Основні функції обох партій складаються з того, щоб забезпечити добір, висунення і обрання на виборні посади своїх представників.

Слово «партія» у звичайному його розумінні може бути засто­соване до цих партій з деякою умовністю. Річ у тім, що і респуб­ліканська, і демократична партії не мають постійного членства, і кожний, хто голосував на виборах за представників тієї чи іншої партії, може вважати себе або республіканцем, або демократом. Партії не мають постійних політичних програм, партійних білетів, не збирають членських внесків. Тільки у 1974 р. демократи впер­ше прийняли устав своєї партії. До кожних президентських ви­борів партії розробляють свої передвиборчі програми.

У США існують і виявляють певну активність інші політичні партії. Вони мають вплив у масштабах окремих штатів, на місце­вому рівні і навіть досягають успіху у проведенні своїх кандидатів на суспільні посади.

Наприклад, протягом першої третини **XX** ст. Соціалістична партія мала два місця у Палаті представників і понад 50 постів мерів міст.

Губернатором штату Вісконсин протягом кількох років був член Прогресивної партії, а у 1974 р. губернатором штату Мен став незалежний кандидат, який переміг і республіканців, і демо­кратів.

У загальнодержавних масштабах лише раз сталося так, що Президентом був обраний представник другорядної партії - Ав-раам Лінкольн, якого було висунуто 1860 р. новоствореною тоді Республіканською партією. Але вже тоді двопартійна система на­стільки укоренилася в політиці, що одна з найбільших на той час політичних організацій - **ВІГІ** - швидко втратила свій вплив і через кілька років розпалася, залишивши на політичній арені знов-таки дві головуючі партії: республіканську і демократичну.

270

Розділ 19

§ 4. Вищі органи державної влади

**Президент і уряд.** Президентська влада, тобто величезний військово-бюрократичний апарат, очолюваний президентом, являє собою за сучасних умов найважливішу політичну устано­ву, за допомогою якої монополістичний капітал США здійснює свою внутрішню і зовнішню політику.

Конституція США наділила президента широкими повнова­женнями, чим поставила його на чолі так званої «виконавчої гілки влади». Однак, конституційні повноваження є лише частиною влади, яку фактично отримав президент з початку епохи імперіа­лізму.

За конституцією, президентом може бути природжений, а не натуралізований громадянин США, який досяг 35-річного віку і проживає безвиїзно у межах США не менше 14 років. Встановле­но також, що президент і віце-президент не можуть бути мешкан­цями одного штату. Однак поряд із цими конституційними вимо­гами, які пред'являються до кандидатів на посаду президента, на практиці з'явилася ціла низка інших вимог. Практично кандида­том у президенти може бути висунутий лише один з видатних політичних діячів двох головних партій.

Президент обирається строком на чотири роки колегією ви­борців, тобто шляхом непрямих виборів. Кожен штат обирає стільки виборців, скільки сенаторів і представників відсилає до конгресу. Загальне число виборців у країні, таким чином, дорів­нює загальному числу членів обох палат конгресу, плюс три ви­борці від Федерального округу Колумбія. Кожна партія у штаті висуває свій список виборців. Партія, яка набрала більшість го­лосів, надсилає до виборчої колегії усіх виборців від штату. Ви­борців обирають у перший вівторок після першого понеділка ли­стопада місяця високосного року. Обрані виборці збираються у столицях відповідних штатів у перший понеділок після другої середи грудня того ж року і подають голоси за кандидатів у пре­зиденти і віце-президенти.

Підготовка до виборів президента починається приблизно за рік до голосування виборців, коли партії починають підбирати своїх кандидатів на вищу державну посаду. Навесні року прези­дентських виборів у штатах проводяться первинні вибори (прай-меріз), у ході яких висуваються у кандидати на посаду президен-

Основи конституційного право Сполучених Штатів Вмерики 271

та і віце-президента від кожного штату, обираються кандидатури виборців, призначаються делегати на національний партійний конвент. Вищої напруги виборча кампанія досягає в середині літа, коли збираються партійні конвенти (з'їзди) для того, щоб вису­нути на пост президента і віце-президента кандидатів.

Національний партійний конвент юридично вважається ви­щим партійним органом, однак насправді він збирається лише раз на чотири роки для того, щоб висунути кандидатів на посаду пре­зидента чи віце-президента від цієї партії.

Усі рішення національних конвентів, включаючи призначен­ня кандидатів, приймаються звичайно більшістю голосів делегатів.

Основна боротьба у ході роботи конвентів точиться навколо найбільш популярних кандидатів; як правило, у кожної партії є 2-3 таких представника. Коли, нарешті, той чи інший кандидат набирає більшість голосів, його оголошують «висунутим одно­стайно». Обравши кандидата на посаду президента, конвент у та­кому же порядку обирає кандидата у віце-президенти. Конститу­ційна процедура обрання президента - чиста фікція, бо насправді результат виборів вирішується у ході голосування за виборців. Та партія, яка зуміла провести у виборчу колегію більшу кількість виборців, стане правлячою партією - її ставленик оселиться у Білому домі на чотири роки. Виборець не є незалежним. У силу традиції, яка склалася, стала непорушною конституційною нор­мою, виборець голосує за кандидатів тієї партії, за списком якої він був обраний. За всю історію існування США не було випадку, щоб виборець зрадив свою партію і проголосував за іншого кан­дидата.

Конституція говорить, що обраним вважається той кандидат який набере абсолютну більшість голосів виборців. Якщо жоден кандидат не збере такої більшості, то вибори президента прово­дяться палатою представників з числа трьох осіб президентсько­го списку, які набрали найбільше число голосів, однак ця проце­дуру була застосована лише два рази (у 1804 р. був обраний Джеф-ферсон, а у 1824 р. - Адамс).

Обраний президент 20 січня наступного за виборами року при­носить присягу і приступає до виконання своїх обов'язків.

Конституція США нічого не говорить про можливість переоб­рання президента, але з перших років існування США встановив­ся звичай, згідно з яким президент не повинен займати свою поса-

272

Розділ 19

ду більше двох разів. Франклін Рузвельт порушив цю традицію: його обирали чотири рази поспіль. У 1951 р. була ратифікована 29-а поправка до конституції, згідно з якою жодна особа не може бути обрана на посаду президента більше двох разів. Ця поправка була у свій час запропонована супротивниками Ф. Рузвельта.

Віце-президент є головою сенату (хоча останній обирає свого тимчасового голову) і спадкує президентську посаду у випадку смерті або відставки президента. Президент може покладати на віце-президента різні обов'язки.

Президент США поєднує у своїх руках повноваження голови держави і голови уряду. Він безконтрольний, безвідповідальний і практично незмінюваний. Президент керує величезним військо­во-бюрократичним апаратом, не несе жодної відповідальності пе­ред Конгресом;

Уряд США, який зветься Кабінетом, очолюється президентом. Конституція ні слова не говорить про Кабінет, але вже з прези­дентства Вашінгтона (1789-1797 pp.) Кабінет міцно увійшов у державний звичай.

Уряд - Кабінет складається з секретарів (міністрів), і призна­чається президентом за «порадою і згодою Сенату». Це означає, що сенат більшістю у 2/3 голосів повинен затвердити призначе­ний президентом уряд, але фактично верхня палата конгресу ніко­ли не відмовляє президенту у затвердженні його пропозицій. Чле­ни Кабінету - секретарі не є членами Конгресу. Вони цілком і повністю підлеглі президенту і працюють під його керівництвом.

Зараз до складу Кабінету входять 12 секретарів: Державний секретар (міністр іноземних справ), міністр фінансів, міністр обо­рони, міністр юстиції (генеральний атторней), міністр транспор­ту, міністр внутрішніх справ, міністр сільського господарства, міністр торгівлі, міністр праці, міністр охорони здоров'я, освіти і соціального забезпечення, міністр житлового і міського будівниц­тва. Окрім того, на запрошення президента на засіданнях Кабіне­ту присутні американський представник в ООН, директор адміні­страції з іноземних операцій, директор управління мобілізації, директор Бюро Бюджету, голова комісії громадської служби, по­мічник президента.

У 1939 р. згідно з актом про реорганізацію деякі центральні відомства, глава яких не входить до Кабінету, були об'єднані у певну систему органів, яка зветься виконавчим апаратом при пре­зидентові.

Основи конституційного право Сполучених Штатів Ямерики 273

У теперішній час до цього апарату входять центральні відом­ства: Бюро бюджету, канцелярія Білого дому, Рада національ­ної безпеки, Управління мобілізації для оборони, Рада економі­чних консультантів і Дорадчий комітет при президентові з пи­тань урядової організації, Центральне розвідувальне управління тощо.

Канцелярія Білого дому представляє собою апарат, який об­слуговує президента, його підтримує постійний зв'язок з Конгре­сом, з окремими членами Конгресу, з главами виконавчих депар­таментів і центральних відомств, з пресою та іншими органами інформації.

Бюро бюджету було створено у 1921 р. як орган, на який по­кладалася підготовка федерального бюджету. Бюро бюджету до­помагає президенту у підготовці бюджету і у формулюванні фінан­сової програми уряду, здійснює контроль над виконанням бюд­жету; складає плани про поліпшення адміністрації, а також дає поради виконавчим департаментам і агенціям щодо поліпшення їх структури і порядку роботи тощо.

У 1946 р. було створено Раду економічних консультантів, яка дає рекомендації президенту з економічних питань і складає еко­номічні доповіді президента Конгресу.

У 1947 р. згідно з актом про національну безпеку було засно­вано Раду національної безпеки, яка складається з Президента США, Віце-президента, Державного секретаря, міністра оборо­ни, директора адміністрації з іноземних операцій і директора уп­равління мобілізації для оборони. Крім того, на засідання Ради запрошуються представник об'єднаної групи начальників штабу, директор Центрального розвідувального управління.

Рада національної безпеки дає рекомендації президенту з усіх питань, які пов'язані з так званою «національною безпекою». Це означає, що вона розробляє військові програми, визначає рівень озброєнь, розробляє військову політику, координує і спрямовує діяльність військових і громадських відомств у справі підготовки війни. Рада національної безпеки є найважливішим органом пла­нування агресивної зовнішньої політики США. Формально вона має дорадчий характер, але фактично рекомендації Ради безпеки рівнозначні нормативним актам, адже роботою її керує сам Пре­зидент.

18 — 6-565

274

Розділ 19

Будучи главою держави і главою уряду, Президент США на­ділений достатньо широкими повноваженнями. Передусім він стоїть на чолі величезного державного апарату, який нараховує 2,5 млн громадських службовців, з яких приблизно 1500 чинов­ників федеральних відомств отримують призначення на посаду безпосередньо від президента або за його участі.

Призначення на вищі федеральні посади Президент проводить «за порадою і зі згоди Сенату» (ст. III розд.2), тобто кандидатури, запропоновані Президентом, повинні бути затверджені Сенатом. За загальним правилом, Сенат не виступає проти кандидатур, ви­сунутих Президентом, але відомі випадки, коли виникали конф­лікти через те, що Сенат відхиляв запропоновані кандидатури.

Конституція постановляє, що Президент має право накладати вето на будь-який законопроект протягом 10 днів із моменту його отримання. Якщо через 10 днів законопроект не буде підписаний Президентом і не буде повернений Конгресу, то він автоматично перетворюється на закон. Отримавши білль із запереченнями Президента, Конгрес може подолати вето, схваливши законопро­ект удруге 2/3 голосів у обох палатах.

Президенти СІЛА активно використовують також «кишень­кове вето». Якщо законопроект передається на підпис Президен­ту менше ніж за 10 днів до закінчення сесії Конгресу, Президент, який бажає перешкодити перетворенню цього законопроекту на закон, може і не повертати його Конгресу зі своїми заперечення­ми - достатньо залишити його без підпису, так би мовити, «захо­вати його у кишеню».

«Кишенькове вето» має характер абсолютного вето: Конгрес позбавлений конституційних засобів його подолання.

Оклад американського Президента - 200 тис. доларів, додат­ково 50 тис. на різні витрати, додатково ще 100 тис. доларів на неоподатковувані податком подорожі та офіційні прийоми. З 1991 р. ця сума зросла до 340 тис. доларів.

Законодавча влада. Стаття 1 Конституції надає законодавчу владу Конгресу, який складається з двох палат: Сенату та Палати представників. До Сенату за Конституцією входять по два пред­ставники від кожного штату.

Кількість членів у Палаті представників пропорційна кількості населення і тому не обмежується Конституцією.

Основи конституційного право Сполучених Штатів Нмерики 275

Протягом ста років після прийняття Конституції сенатори не обиралися прямим голосуванням населення. їх обирали законо­давчі органи конкретних штатів, які вони і представляли. У 1913 р. була прийнята 17-а поправка до Конституції, згідно з якою сена­тори стали обиратися шляхом прямих виборів.

Делегати Конституційного конвенту виходили з такого мірку­вання: якщо окремі групи - одна, яка представляє уряди штатів, і друга - населення - повинні будуть разом ухвалити кожен закон, що можна вважати, що це зменшить загрозу виявлення з боку Кон­гресу поспішності або недбалості при затвердженні нових законів. Одна палата завжди мала можливість контролювати іншу, як це існувало в той час в англійському парламенті. Прийняття 17-ї поправки не внесло суттєвих змін у це врівноважене співвідно­шення влади обох палат.

У той час, як в Конституційному конвенті проходили бурх­ливі дебати про склад і повноваження Конгресу, багато делегатів вважали, що роль законодавчої влади буде порівняно малознач­ною. Деякі наполягали, що Конгрес буде займатися переважно пи­таннями зовнішньої політики, надавши право рішення внутрішніх проблем штатам та місцевій владі. Однак всі ці припущення були помилковими. Конгрес зарекомендував себе активним і автори­тетним органом із широкими повноваженнями з усіх питань дер­жавної політики.

Вимоги до членів Конгресу. Згідно з Конституцією члени Сенату повинні досягти 30-річного віку, бути громадянами Спо­лучених Штатів не менше дев'яти років і постійно мешкати у тім штаті, від якого обрані. Члени Палати представників повинні бути не молодше 25 років, бути громадянами США не менше семи років і постійно мешкати у тих штатах, які надіслали їх до Конгресу. Штати можуть встановлювати додаткові вимоги при виборах до Конгресу, але згідно з Конституцією кожна палата сама має пра­во встановлювати вимоги до її членів.

Кожний штат має у Конгресі двох сенаторів. Так, найменший штат Род-Айленд, з територією всього 3156 кв. км, має таке ж представництво у Сенаті, як і найбільший штат Аляска, площею

-4640 kb. км.

Загальна кількість членів Палати представників встановлюєть­ся Конгресом. Далі ця кількість розподіляється між штатами про-

**18\***

276

Розділ 19

порційно кількості їх населення. Разом із тим, кожному штату, незалежно від кількості його мешканців, Конституцією гаранто­вано право мати не менше одного члена Палати представників. На теперішній час шість штатів: Аляска, Делавер, Невада, Північна Дакота, Вермонт та Вайомінг мають лише по одному представни­ку. З іншого боку, шість штатів мають у цій палаті більш ніж по двадцять представників і лише одна Каліфорнія - 43. Згідно з Конституцією кожні десять років має відбуватися перепис насе­лення, і згідно з його змінами перерозподіляються місця у Палаті представників. Спочатку кількість членів цієї Палати не мала бути більше ніж по одному від кожних 30000 громадян. У першій Па­латі представників було 65 членів, а після першого перепису їх кількість збільшилась до 106. Якби цей принцип представництва зберегли, то представників було б біля 7000. На сьогодні Палата представників налічує 435 членів, по одному від кожних 480000 мешканців США. Законодавчі органи штатів поділяють кожний штат на виборчі округи, які мають бути приблизно рівними за кількістю населення. Раз на два роки виборці кожного виборчого округу обирають свого представника до Конгресу.

Сенатори обираються на виборах у штатах, які проводяться кожний парний рік. Термін повноважень сенаторів - шість років, тому що кожні два роки одна третя Сенату переобирається. Та­ким чином, дві треті Сенату - це люди, які мають досвід законо­давчої роботи.

Оскільки термін повноважень членів Палати представників -два роки, то загальний термін роботи Конгресу в даному складі -також два роки. 20-а поправка до Конституції закріплює, що Кон­грес повинен збиратися на звичайну сесію 3 січня кожного року, якщо цей термін не буде змінено самим Конгресом. Конгрес про­довжує роботу доти, поки його члени не проголосують за пере­рву, за звичаєм - у кінці року. Президент може скликати спец­іальну сесію, якщо в цьому буде необхідність. Сесії Конгресу про­водяться в Каштолії у Вашингтоні, округ Колумбія.

Повноваження Палати представників і Сенату. Кожна пала­та Конгресу має право законодавчої ініціативи з будь-яких пи­тань, за винятком фінансових законопроектів; останні повинні бути запропоновані в Палаті представників. Таким чином, має місце факт, що великі штати мають змогу більшою мірою вплива­ти на стан державної казни, ніж малі. Разом із тим, на практиці

Основи конституційного право Сполучених Штатів Ямерики 277

кожна палата може голосувати проти законопроектів, прийнятих іншою палатою. Сенат може не ухвалити фінансовий або будь-який інший законопроект. Палата представників може запропо­нувати до нього поправки, які змінюють його суть. У цьому разі, для набуття законопроектом сили закону, узгоджувальна комі­сія, до складу якої входять члени обох палат, повинна запропону­вати компромісне рішення, яке задовольняє обидві сторони.

Сенат також має свої особисті права, в тому числі право більшістю у дві третини голосів затверджувати призначення Пре­зидентом вищих посадових осіб у федеральному уряді, а також ратифікувати усі угоди. Негативна реакція будь-якої палати ней­тралізує дії виконавчої влади.

У разі імпічменту урядових посадових осіб, Палата представ­ників має виключне право пред'являти обвинувачення у зловжи­ваннях, які тягнуть за собою офіційний розгляд. Сенату належить виключне право проводити цей розгляд і вирішувати питання про вину або відсутність вини посадових осіб. Висновок про наявність вини має наслідком усунення урядової посадової особи з посади, що вона обіймає.

Широкі повноваження Конгресу сформульовані у восьмому параграфі Конституції: встановлювати та стягувати податки; за-ключати займи для поповнення державної казни; встановлювати правила і обмеження у торгівлі між штатами і у зовнішній торгівлі тощо, усього сімнадцять пунктів.

Деякі з цих повноважень у наш час застаріли, наприклад, про­кладання поштових шляхів, але вони продовжують діяти. Десята поправка встановлює певні межі компетенції Конгресу, уточню­ючи, що повноваження не надані урядові союзу, зберігають за штатами. Крім цього, Конституція прямо забороняє Конгресу вирішувати низку конкретних питань. Конгрес не має права: при­пиняти дію конституційних гарантій недоторканності особи, за винятком окремих ситуацій під час заколота або вторгнення; опо­датковувати громадян прямими податками, інакше, ніж на підставі вже здійсненого перепису; санкціонувати введення будь-яких ста­нових титулів тощо, усього сім пунктів.

Посадові особи Конгресу. Згідно з Конституцією, Віце-пре-зндент є головою Сенату. Його голос не враховується при голо­суванні, за винятком випадку рівності голосів. У разі відсутності Віце-президента Сенат обирає голову pro tempore. Палата пред­ставників обирає свого особистого голову - спікера. При цьому і

278

Розділ 19

спікер, і голова pro tempore завжди є членами тієї політичної партії, яка має більшість у даній Палаті.

На початку роботи кожного нового складу Конгресу члени політичної партій обирають керівників своїх фракцій та інших по­садових осіб для забезпечення порядку розгляду запропонованих законопроектів. Ці посадові особи разом з головами палат і голо­вами комісій суттєво впливають на законодавчий процес.

**Законодавчий процес.** Однією з головних особливостей Кон­гресу є те, що провідну роль у його роботі відіграють комісії. Сво­го значення вони набули не відразу, а поступово, адже за Консти­туцією вони зовсім не передбачені.

На теперішній час у Сенаті діють 18 постійних комісій, а в Па­латі представників - 23. Кожна комісія спеціалізується в певній галузі законодавства: з іноземних справ, оборони, банківської діяльності, сільського господарства, торгівлі тощо. Комісія може ухвалити, переглянути, залишити без уваги будь-яку направлену пропозицію. Для того щоб зажадати законопроект із комісії до Палати представників потрібні підписи 218 членів Палати, а до Сенату - сенатської більшості. На практиці необхідна більшість голосів збирається дуже рідко.

Партія, яка має більшість у даній Палаті, контролює роботу комісій. Голів комісій обирають на закритих засіданнях членів цієї партії або на зборах спеціально призначених представників. Партії меншості пропорційно представлені в комісіях, відповідно до кількості місць, які має партія в даній Палаті.

Існують різні способи внесення законопроектів: постійними комісіями, спеціальними комісіями, Президентом тощо. Внесені законопроекти передаються до відповідних комісій, які призна­чають публічні слухання, яке може тривати кілька тижнів або місяців. Якщо комісія схвалила законопроект, він надсилається на загальне обговорення до відповідної Палати. В Сенаті час об­говорення практично не обмежується. У Палаті представників, як правило, встановлюється регламент. Після завершення дебатів члени Палати голосують за те, щоб або схвалити законопроект, або відхилити чи вікласти (останнє дорівнюється відхиленню) -або повернути до комісії. Законопроект, прийнятий однією з Па­лат, надсилається на розгляд другої Палати. Якщо друга Палата внесла в нього поправки, то Узгоджувальна комісія, яка має в своє­му складі членів обох палат, намагається усунути розбіжності.

Основи конституційного право Сполучених Штатів Ямерики 279

Після прийняття обома палатами, законопроект надсилається Президентові, або за Конституцією законопроект стає законом тільки після підписання його Президентом. Президент має право підписати законопроект - у цьому випадку він стає законом - або накласти на нього вето. В останньому випадку законопроект може стати законом тільки, якщо при повторному голосуванні в Конг­ресі він збере дві третини голосів в обох палатах.

Президент може також відмовитись як від підпису законопро­екту, так і від накладення на нього вето. В цьому випадку законо­проект стає законом без підпису Президента через 10 днів (не вра­ховуючи неділь) після надходження до нього на розгляд. Єдиним винятком із цього правила є випадок, коли сесія Конгресу закри­вається раніше, ніж пройдуть 10 днів із дня надсилання законо­проекту на розгляд Президенту. В цьому випадку відмова Прези­дента підписати законопроект анулює його навіть без накладен­ня вето - така ситуація відома під назвою «кишенькове вето».

**Право** Конгресу на **розслідування.** Однією з важливих функ­цій Конгресу, яка не пов'язана із законодавчою діяльністю, є пра­во на розслідування. Це право за звичаєм надається комісіям або постійним, або спеціально сформованим із членів обох палат. Роз­слідування проводиться з метою отримання інформації, необхід­ної для прийняття майбутніх законів, для перевірки ефективності вже прийнятих законів, для перевірки кваліфікації і контролю роботи посадових осіб і службовців інших відомств, а також для збору даних, які необхідні для порушення процесу імпічменту. Комісії часто залучають до роботи експертів зі сторони, з тим, щоб найбільш кваліфіковано провести слухання в ході розслідування і для більш детального вивчення питань.

Право на розслідування тягне за собою важливі наслідки. Од-**ніш** з них є право опублікування ходу і результатів розслідуван­ая. Більшість слухань у комісіях проводиться відкрито і широко висвітлюється у засобах масової інформації. Таким чином, роз­слідування, які проводяться Конгресом, відіграють велику роль в інформуванні населення про роботу Конгресу та зосередження громадського інтересу на загальнонаціональних проблемах.

Другим важливим наслідком є право Конгресу вимагати **на­дання** свідчень від свідків, які ухиляються, та притягувати їх до •а неповагу до Конгресу - у випадку відмови давати свідчен­ня або за неправдиві свідчення.

280

Розділ 19

§ 5. Судова влада

**Система федеральних судів.** Стаття 3 Конституції формулює основу федеральної судової системи: «Судова влада Сполучених Штатів здійснюється Верховним судом та тими нижчими суда­ми, які будуть час від часу засновуватися Конгресом».

Керуючись цим формулюванням, перший Конгрес розділив країну на округи та в кожному з них заснував федеральні суди. Звідси починається нинішня система судів: Верховний суд, 11 апе­ляційних судів, 91 окружний суд і 3 суди зі спеціальними повнова­женнями. Конгрес і нині зберіг право засновувати і скасовувати федеральні суди, як і визначати кількість судів у федеральній сис­темі судочинства. Однак, він не може скасувати Верховний суд.

**Верховний суд** є вищою судовою інстанцією Сполучених Шта­тів та єдиним судом, створення якого передбачене Конституцією. Рішення Верховного суду не підлягають апеляції ні в якому іншо­му суді. Конгрес має право встановлювати кількість судів Вер­ховного суду і в певних межах вирішувати, які справи підлягають розгляду в ньому, але він не може змінити тих прав, які надані Верховному суду самою Конституцією.

Конституція не розглядає питання про те, які вимоги, пред'яв­ляються до суддів. Ніде не сказано, що вони повинні бути юрис­тами, хоча насправді всі федеральні судді і судді Верховного суду є членами колегії адвокатів.

З моменту утворення Верховного суду, майже 200 років тому, в ньому змінилося лише сто суддів. У своєму початковому ви­гляді Верховний суд складався з голови та п'яти членів суду. Протягом останніх 80 років кількість судів змінювалася, поки в 1869 р. не був затверджений кінцевий склад: голова та вісім членів Верховного суду. Голова очолює суд, але при прийнятті рішень він має лише один голос, як і будь-який з членів суду.

Особиста юрисдикція Верховного суду поширюється тільки на дві галузі: випадки, які стосуються високих посадових осіб іно­земних країн, і випадки, коли одна із сторін є штатом. Всі інші справи потрапляють на розгляд Верховного суду тільки шляхом апеляції з нижчестоящих судів.

З кількох тисяч справ, які реєструють кожен рік, суд зазвичай розглядає лише близько 150. Більшість випадків пов'язана з інтер­претуванням законів або наміру Конгресу при прийнятті закону. Однак значна частина роботи Верховного суду складається з ви-

Осноаи конституційного право Сполучених Штатів Ямерики 281

значення того, чи відповідає Конституції діяльність законодавчої або виконавчої влади. Право подібного юридичного контролю не було спеціально обговорено Конституцією. Це положення було визначено самим Верховним судом через його читання Конституції.

Рішення суду не повинні бути обов'язково одноголосними. Простої більшості, за наявності не менше шести суддів (офіцій­ного кворуму) досить для прийняття рішення. У разі неодного-лосних рішень Верховний суд зазвичай відмічає обидві думки більшості й меншості, і кожен з них може стати підґрунтям май­бутнього рішення суду. Часто судді записують свою особливу думку, якщо вони в принципі згодні з рішенням, але за причина­ми, які відрізняються від доводів більшості.

**Апеляційні й окружні суди.** Другий рівень федеральної судової системи складають апеляційні суди, які були створені в 1891 р. з метою спрощення розподілу судових справ і полегшення роботи Верховного суду. Територія Сполучених Штатів поділяється на 11 зон, кожна з яких обслуговується судом у складі від 3 до 15 суддів. Апеляційні суди переглядають рішення окружних судів (суд пер­шої інстанції федеральної юрисдикції) в межах своїх округів. Вони також переглядають постанови незалежних арбітражних агенцій, таких, наприклад, як федеральна торговельна комісія тощо.

Ступенем нижче апеляційних судів йдуть окружні суди. 50 штатів розділені на 89 округів. На додаток до цього існує окре­мий округ Колумбія і округ Пуерто-Ріко, які не є окремими шта­тами. В окружному суді може бути від одного до 87 суддів. За­лежно від масштабів справи, що розглядається, судді тимчасово можуть бути переведені з одного окружного суду до другого. Кон­грес встановлює межі округів залежно від кількості населення та обсягу роботи. Деякі невеликі штати створюють один округ, тоді як великі штати (Нью-Йорк, Каліфорнія, Техас) поділяються на чотири округи кожний.

За винятком округу Колумбія, судді всіх окружних судів по­винні постійно проживати на території свого округу. Сесії окруж­них судів проводяться через певні проміжки часу за чергою в різних містах округу.

Більшість справ і спірних питань, які розглядаються в окруж-судах, порушуються самими судами і пов'язані з порушен­ням федеральних законів, наприклад, поштові зловживання, кра­діжка державної власності, порушення законів про якість про­довольчих товарів, про банківські операції або у випадку

282

Розділ 19

шахрайства. Це єдині федеральні суди, в яких вердикт про винність обвинуваченого виноситься Великим журі присяжних, а остаточний вирок виносить Малий склад журі.

**Спеціальні** суди. На додаток до федеральних судів загальної юрисдикції час від часу виникає необхідність у створенні спе­ціальних судів. Це так звані «легіслативні» суди, вони були ство­рені законодавчим актом Конгресу. Судді в цих судах, як і їх ко­леги в інших федеральних судах, призначаються Президентом з узгодження Сенату на період усього життя.

Мабуть найважливіший з цих судів - Претензійний суд, який був створений у 1855 р. для розгляду грошових позовів, які пред'яв­ляли Сполученим Штатам. Крім нього, спеціальними судами є Митний суд, що займається виключно цивільними справами, які пов'язані з податками і зборами, на імпортовані товари. Апеля­ційний суд з митних і патентних питань займається апеляційними скаргами за рішеннями Митного суду і Бюро патентів США.

§ 6. Американський федералізм

**Сполучені Штати Америки** - **федеративна держава.** Суб'єкта­ми федерації є 50 штатів і федеральний округ Колумбія з розта­шованою в ньому столицею - м. Вашингтон. Територія федерації включає також острови Пуерто-Ріко і Гуам. Острови Мікронезії (республіка Палау, Сполучені Штати Мікронезії та ін.) є «асоці­йованими державами» із США. Вони мають обрані парламенти і президентів. Пуерто-Ріко вважається «державою, що вільно при­єдналася». Закони США мають тут верховенство як і в Штатах, але всі ці території не мають свого представництва в Сенаті, а у Палаті представників - тільки делегата з правом дорадчого голо­су. В прямому правлінні находяться також острови Східне Самоа та Віргінські острови, які мають статус територій США.

Штати - державні утворення, але вони не володіють держав­ним суверенітетом і не мають права виходу із США. Вони прий­мають свої конституції, які відповідають основним положенням Конституції Сполучених Штатів Америки.

Структура органів штатів відповідає структурі федеральних органів. Законодавчу владу у штаті здійснює лігіслатура (як пра­вило однопалатна), виконавчу - обраний населенням губернатор, судову - Верховний Суд та інші суди штату.

Основи конституційного право Сполучених Штатів Америки 283

Конституція США визначила принципи розмежування влад­ної компетенції федерації і штатів. Вона встановлює сферу виключ­ної компетенції федерації. За межами встановленої компетенції свої повноваження реалізують штати та їх органи.

§ 7. Місцеве самоврядування та управління

Місцеве самоврядування та управління в Штатах базується на адміністративно-територіальному поділі, що входить до компе­тенції штату. Тому системи місцевого самоврядування у різних штатах різноманітні.

Більшість штатів, крім двох, поділяються на графства. Усього в США понад три тисячі графств, їх населення обирає цілу низку посадових осіб: шерифа, прокурора (атторнея), казначея. Під їх керівництвом працюють муніципальні посадовці.

Міста виділені із графств і мають свою окрему систему само­врядування. У США існують три системи місцевого самовряду­вання. У більшості міст існує система «рада-управляючий». На­селення обирає раду, яка, в свою чергу, обирає мера. Мер головує у раді і не займається управліською діяльністю. Управління здійснює найманий за контрактом посадовець-менеджер. Друга система «рада-мер». Населення обирає окремо місцеву раду і мера, який здійснює управління містом. І, нарешті, існує третя си­стема - «комісійна система». Населення обирає комісію у складі 3-7 осіб, які виконують функції міської ради і відають окремими галузями управління.

Графства поділяються на тауни і тауншипи. Ці найменування склалися історично і на сьогодняшній день між ними фактично немає ніякої різниці.

Компетенція органів місцевого самоврядування визначається конституціями і законами окремих штатів. Вона відповідає прин­ципам місцевого самоврядування. Тобто, прийняття і виконання місцевого бюджету, питання громадського порядку, надання со­ціальних послуг (муніціпальне житло, лікарні, місцеві дороги, здійснення контролю за місцевими органами управління тощо).

В адміністративно-територіальних одиницях, містах населен­ням або місцевою радою обираються також різні ради і комітети з різноманітних питань. Наприклад, опікунські ради, шкільні ради, місцеві ради тощо.

Основи конституційного право ФРН

285

**Розділ 20**

Основи конституційного право. Федеративної Республіки Німеччина

Федеративна Республіка Німеччина - високорозвинена євро­пейська країна. Вона займає 4-е місце у світі за обсягом внутріш­нього валового продукту (ВВП) після США, Китаю, Японії і 15-е, поряд із Францією - за часткою ВВП на душу населення. У сучас­них межах Німеччина існує з 3 жовтня 1990 року - дати вступу колишньої НДР до складу ФРН. П'ять колишніх земель Німець­кої Демократичної Республіки стали землями (суб'єктами феде­рації) ФРН. У зв'язку з об'єднанням Німеччини конституція 1949 р. піддалася змінам, але продовжує діяти. Договір про об'єднання ФРН і НДР був підписаний 31 серпня 1990 р. До його підписан­ня діяв Договір про створення валютного, економічного і соціаль­ного союзу від 18 травня 1990 р. 1 жовтня 1990 р. у Москві між СРСР, США, Великобританією, Францією, ФРН і НДР був під­писаний Договір про остаточне врегулювання щодо Німеччини.

Германське право належить до континентально-європейсько­го правового кола і бере свій початок як в римському праві, так і в праві різних германських племен.

Римське право стало застосовуватись у Німеччині в XV й XVI століттях, але воно не витіснило цілком германського звичаєвого права.

З XVIII ст. германське право знову почало набирати сили. Ве­ликі кодифікації, Пруське Загальне Земельне Право 1794 р. та авст­рійська Збірка Загальних Громадянських Законів, прийшли на зміну римському праву і допомогли затвердитися численним германсь­ким правовим ідеям, наприклад, щодо усного судового розгляду.

На кримінальне і процесуальне, а також державне і адмініст­ративне право значно вплинули ідеї Французької революції, фран­цузькі кодифікації XIX ст. та англійське право.

Уніфікувати германське право вдалось після заснування в 1871 р. імперії за допомогою важливих законодавчих творів: Кри­мінального кодексу 1871 p., Закону про судоустрій, Криміналь­ного процесуального кодексу та Цивільного процесуального ко­дексу 1877 p., Германського громадянського уложення 1897 р.

Германське громадянське уложення - це суміш римського і гер­манського права. Про його значення свідчить також факт, що воно вплинуло як на цивільне право Японії й Греції, так і на правопоря­док Австрії, Швейцарії, Туреччини, Бразилії, Мексики й Перу.

Із закінченням 1992 і початком 1993 року став дійсністю євро­пейський внутрішній ринок й територія, на якій забезпечено вільне переміщення товарів, людей, побутових послуг і капіталу. Ця прогресуюча європейська інтеграція веде до подальшого збли­ження національних правопорядків країн-членів.

Федеративна Республіка Німеччина розташована в серці Євро­пи, її оточують дев'ять сусідніх держав: Данія на півночі. Нідер­ланди, Бельгія, Люксембург і Франція на заході, Швейцарія і Австрія на півдні та Чеська Республіка і Польща на сході. Це цен­тральне місцезнаходження набуло ще більшого значення з часу одержання Німеччиною державної єдності 3 жовтня 1990 року. Більше ніж будь-коли Федеративна Республіка, так би мовити, поворотним кругом між Сходом і Заходом, а також між Сканди­навією і Середземномор'ям. Будучи тісно пов'язаною з Європейсь­ким співтовариством і НАТО, Німеччина утворює міст до серед­ньоєвропейських і східноєвропейських держав.

Державна територія Федеративної Республіки Німеччина становить 355,8 тис. кв. км. Найбільша довжина повітряним шля­хом з півночі на південь дорівнює 876 км, із заходу на схід - 640 км. Крайніми прикордонними пунктами є: Ліст на острові Зільт на півночі, саксонська Дешка на сході, баварський Обередорф на півдні і Зельфкант (Північний Рейн-Вестфалія) на заході. Кор­дони Федеративної Республіки мають загальну довжину 3758 км.

Німеччина налічує близько 83 млн жителів. Федеративна Рес­публіка є після Росії найбільше заселеною державою Європи по­рівняно з Італію (58), Великобританією (57), Францією (56 млн мешканців). Проте за своєю площею Німеччина поступається Франції з її 544 тис. та Іспанії з 505 тис. кв. км.

§ 1. Конституція

Німеччина як єдина держава існує понад 100 років. За цей час були прийняті три загальнонімецькі конституції. Прийняття кож­ної з них відповідало перехідним етапам в історії розвитку дер­жави.

286

Розділ 20

Основи конституційного прозо ФРН

287

Перша конституція Німеччини була дарована Імператором Вільгельмом І в 1871 р. Вона юридично закріпила об'єднання краї­ни. 6 лютого 1919 р. Національні збори, обрані на підставі загаль­них виборів і наділенні установчими повноваженнями, прийня­ли другу загальногерманську конституцію, яка увійшла в історію, як Веймарська (м. Веймар, де проходило засідання Національних зборів). Це була одна з найдемократичніших конституцій свого часу. Разом з тим, конструкцію державної влади, яка була закріп­лена конституцією, навряд чи можна вважати вдалою. Великі по­вноваження голови держави вкупі з тривалим терміном повнова­жень (7 років), відсутність реальної «стримуючої» противаги в особі парламенту, права якого були значно урізані, призвели до узурпації влади в країні фашистами в 30-х роках XX ст.

Нині діюча конституція Німеччини 1949 р. офіційно іменуєть­ся Основним законом. Основний закон Федеративної Республі­ки Німеччина був створений у 1949 р. з метою надання державі на «перехідний період» нового, вільнодемократичного ладу. Ос­новний закон був задуманий не як остаточна конституція, а як тимчасовий закон. За народом Німеччини залишалося право «у вільному самовизначенні досягти єдності і свободи Німеччини». Згодом Основний закон виявився здатним нести навантаження фундаментом стабільного демократичного суспільства. Заповідь Основного закону про возз'єднання була виконана у 1990 р. На засадах Договору про об'єднання, який регулював вступ НДР до Федеративної Республіки, по-новому були сформульовані пре­амбула і заключна стаття Основного закону. Відтепер текст кон­ституції документує, що німецький народ із приєднанням НДР знову досяг своєї єдності. Від 3 жовтня 1990 р. Основний закон є чинним для всієї Німеччини.

Його основні засади у вигляді «франкфуртських документів» були розроблені у червні 1948 р. на конференції представників окупаційної влади з прем'єр-міністрами земель у Франкфурті-на-Майні. На цій же конференції був створений комітет з 22 німець­ких фахівців у галузі конституційного права, який відповідно до «франкфуртських документів» підготував проект конституції. Для остаточної редакції і ухвалення проекту конституції була сформована парламентська рада із 65 представників земель. Ро­бота парламентської ради до самого прийняття конституції про­ходила під контролем і тиском влади країн Заходу. Після прий-

няття Основного закону парламентською радою, його ухвалення окупаційними владами і ратифікацією ландтагами земель 23 трав­ня 1949 р. відбулася процедура його підписання.

Конституція ФРН має елемент октроїрованості, оскільки в процесі її розробки та прийняття була велика роль окупаційних влад. Безсумнівним впливом західної окупаційної влади можна пояснити і зміст ст. 24, яка передбачає обмеження суверенітету ФРН, який припускає можливість «передати верховну владу міждержавним установленням».

У цілому, конституція ФРН подібно до інших післявоєнних конституцій є відображенням нового співвідношення соціальних сил як усередині країни, так і на міжнародній арені. Конституція Німеччини виходить із принципів загальнолюдських цінностей: демократії, розподілу влади, рівності, справедливості тощо. Фе­деративна Республіка Німеччина визначається конституцією як демократична, соціальна і правова держава. В багатьох місцях кон­ституції можна відчути прагнення уникнути помилок, що призве­ли до падіння демократичної Веймарської республіки. Законодав­цями у 1948 р. були, як зазначалося вище, прем'єр-міністри утво­рених у західних окупаційних зонах земель і Парламентська рада, яка була обрана ландтагами. Ця Рада за головуванням Конрада Аденауера схвалила основний закон, що був оприлюднений 23 травня 1949 р.

Під час урочистостей до 40-го ювілею Федеративної Республі­ки у 1989 р. Основний закон був визнаний найкращою і найвіль-нішою Конституцією, яка будь-коли існувала на німецькій землі. Його вимоги стали дійсністю суспільства. Як жодна інша серед колишніх німецьких конституцій, Основний закон увійшов у свідомість громадян і визнавався ними. З Основним законом була народжена держава, яку до сьогодні оминали серйозні консти­туційні кризи.

**Основні права.** На першому місці у конституції закріплено ка­талог основних прав і обов'язків держави щодо поважання і захи­сту гідності людини. Ця гарантія доповнюється загальним пра­вом на вільний розвиток особистості. Надається широкий захист від протиправних втручань держави. На поважання людської гідності і свободу особистості можуть розраховувати рівною мірою як німці, так й іноземці. До класичних прав, що називає Основ­ний закон, належить свобода віросповідання, свобода слова

288

Розділ 20

Основи конституційного право ФРН

289

(включаючи свободу преси) і гарантія власності. Сюди належать також свобода мистецтва і науки, право утворювання коаліцій, право захисту таємниці листування, поштових і телеграфних відправлень, принциповий захист від примусу до праці й приму­сової роботи, недоторканність житла, а також право відмовляти­ся від військової служби з міркувань совісті.

Громадянські права, що на протилежність вищеназваним сто­суються лише німецьких громадян, торкаються переважно полі­тичних прав співучасті і права вільної професійної діяльності. По суті, сюди належать право на проведення зборів, право заснову­вати спілки і товариства, право вільного пересування територією Федеративної Республіки (включаючи виїзд), право вибору про­фесії і роботи за фахом, заборона видачі громадян іншим держа­вам, а також виборче право.

Поруч із правами свободи стоять права рівноправності. Основ­ний закон конкретизує загальне положення про рівність всіх лю­дей перед законом визначенням, що ніхто не може зазнати обме­жень або одержати перевагу завдяки статі, походженню, расі, мові, батьківщині, вірі, або політичному світогляду. Виразно зазна­чається рівноправність чоловіка і жінки, і, нарешті, конституція гарантує всім німцям рівний доступ до громадських служб.

Основні права розглядають також відношення окремого гро­мадянина до таких соціальних об'єднань, як шлюб, сім'я, церква, школа, але також держави, надто у її властивості як соціальна дер­жава. Вони частково гарантують громадянинові безпосередні до­магання на послуги з боку держави, як, наприклад, на державне забезпечення.

Основним правом, що вже за своєю суттю стосується лише іно­земців, є вперше гарантоване в німецькій конституції право при­тулку, яке дає політичне переслідуваним іноземцям право на полі­тичний притулок на терені Федеративної Республіки. Багаторіч­не, а останніми роками майже неконтрольоване прибуття до Німеччини сотень тисяч шукачів притулку, що в переважній більшості не зазнавали ніякого політичного переслідування у своїх країнах і мали лише економічні мотиви в своїх домаганнях на от­римання притулку, загрожувало вичерпати можливість застосу­вання основного плану на політичний притулок до дійсно пере­слідуваним.

Після довгих, здебільшого палких дебатів між прихильника­ми необмежено діючого від 1949 р. безприкладного у світі основ­ного права на політичний притулок і поборниками нової редакції права на притулок, що відповідає дійсності, з метою збереження його основного значення і приведення у відповідність із правови­ми нормами всіх інших країн ЄС була схвалена потрібними для цього двома третинами голосів Німецького бундестагу поправка до права на політичний притулок. Не торкаючись основного по­ложення «Переслідувані з політичних мотивів мають право на притулок», від липня 1993 р. діє нова стаття Основного закону, що уможливлює нову процедуру розглядання заяв щодо надання притулку. Наріжними положеннями нового формулювання пра­ва на притулок є:

* іноземці з держав ЄС або «надійних третіх країн», тобто  
  країн, де гарантується застосування Женевської конвенції про  
  біженців і Європейської конвенції про права людини, не можуть  
  посилатися на право політичного притулку; не виникає навіть  
  (тимчасового) права на отримання притулку;
* процедура розглядання заяв щодо надання притулку скоро­  
  чується;
* внаслідок запобіжних заходів унеможливлюється багатора­  
  зове одержання державної допомоги;
* прожитковий мінімум шукачів притулку забезпечується  
  принципово шляхом натуральної допомоги.

Окремі основні права можуть згідно з конституцією обмежу­ватися безпосередньо законом або посередньо на підставі певно­го закону. Але ніколи ніякий закон на може змінювати суттєвого змісту основного права. Основні права є безпосередньо діючим правом. Це одне з найважливіших нововведень Основного зако­ну порівняно з колишніми конституціями, каталоги основних прав яких у правовому відношенні базувалися на зобов'язуючих про­грамних деклараціях. Сьогодні усі три гілки державної влади, пар­ламенти як законодавці, так само, як і уряди, суди, адміністра­тивні органи, поліція і збройні сили зобов'язані суворо дотриму­ватися основних прав. Кожний громадянин має право оскаржити рішення або дії держави у Федеральному конституційному суді, якщо він відчуває себе позбавленим одного із основних прав. Внас­лідок приєднання до Європейської конвенції захисту прав люди­ни і основних свобод у 1952 р. Федеративна Республіка Німеччи-

19- 6-565

290

Розділ 20

Основи конституційного права ФРН

291

на від 1955 р. підлягає міжнародному контролю за дотриманням прав людини. Стаття 25 цієї Конвенції дає право громадянам країн, що її підписали, на оскарження дій власної держави перед Європейською комісією і Європейською судовою палатою. У 1973 р. Федеративна Республіка ратифікувала також Міжнародні пакти прав людини Організації Об'єднаних Націй.

§ 2. Партії і вибори

У сучасній демократії конститутивне значення мають полі­тичні партії, що конкурують між собою. Обрані на певний час, вони виконують політичні завдання керування і контрольні функції. Партії відіграють значну роль у формуванні політики.

Основний закон враховує цю обставину і присвячує партіям окрему статтю (ст. 21). Вона наголошує: «Партії беруть участь у політичному волевиявленні народу, їх заснування вільне, їх внутрішній устрій має відповідати демократичним засадам. Вони повинні давати звіт громадськості про походження своїх коштів».

У Німеччині існує багатопартійна система. Згідно з діючою Конституцією, саме вона сприяє формуванню політичної волі на­роду. На сьогодні найвпливовішими партіями є: Християнсько-демократичний союз (ХДС), яка була створена після Другої світо­вої війни, як партія, яка спирається на засади християнського ро­зуміння людини і її відповідальності за свої справи перед Богом. Основний напрям у діяльності цієї партії за сучасних умов є орі­єнтація на екологічно спрямовану ринкову економіку; Христи­янсько-соціальний союз (ХСС), який існує тільки на території Баварії, соціальна база його - католицьке населення цієї землі. Кінцева мета діяльності партії аналогічна позиціям ХДС; Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН) - найстаріша партія (створена ще у останній третині XIX ст.) на сьогодні - провідна ліва партія у країні. Вона виступає за економічне перетворення ринкової економіки, соціальну справедливість, збереження при­ватної власності, охорону і збереження існуючої держави; Вільна демократична партія (ВДП) - невелика права, але дуже впливо­ва партія. Вона обстоює вільні ринкові відносини, виступає про­ти ведення планового господарства. Має велику підтримку у колах інтелігенції; Партія зелених (Союз '90/Зелені) - екологі­чна і антивоєнна партія, яка виступає за екологічний гуманізм,

здійснює заходи щодо поліпшення роботи енергетики, підпри­ємств, транспорту, а також житлового будівництва; Партія де­мократичного соціалізму (ПДС) - ліва партія, наступниця ко­лишньої СЄПН (яка колись була керівною в НДР). Вона корис­тується певною підтримкою в землях, які були створені на території колишньої НДР. Програма партії визначає, що вона підтримує ринкову економіку, виступає за екологічну безпеку, охорону природи, права людини.

Традиційно у країні точиться боротьба між двома найбільш впливовими партіями - правий блок ХДС/ХСС та ліва СДПН. Голоси, які збирають ці партії, поділяються більш менш порівну, тому ні одна з них не може самостійно сформувати уряд - кожній з них потрібен союзник. ВДП, яка займає третє місце на виборах, виступає як такий союзник. Вона підтримує то одну, то другу партію і бере участь у формуванні уряду.

Що стосується Республіканської партії (РП), то це відверто правоекстремістська партія, яка проголошує націоналістичні по­гляди, має певний вплив у деяких землях, наприклад, вона має своїх представників у ландтагу Баварії. Відповідальність за соці­альні проблеми вона цілком покладає на іноземних робітників і вимагає їх видворення з країни, також вимагає посилення право­охоронних органів і називає себе партією «закону і порядку».

Партії в Бундестагу. Після перших загальнонімецьких виборів 1990 р. у німецькому Бундестагу представлені шість партій. Це -Християнсько-демократичний союз Німеччини (ХДС), Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН), Вільна демократична партія Німеччини (ВДП), Християнсько-соціальний союз (ХСС), Партія демократичного соціалізму і об'єднана за списком група Союз '90 Зелені. ХДС не має земельної спілки у Баварії, в той **час** як ХСС виступає лише у Баварії. Проте у Бундестагу ХДС і ХСС утворюють спільну фракцію. СДП, ХДС, ХСС і ВДП виник­ли між 1945 і 1947 роками у західних федеральних землях. СДП була заново організована за тією ж назвою, що і партія, яка рані­ше обиралася переважно робітниками і була заборонена гітлері­вським режимом у 1933 році. Інші партії були новими партіями. Християнські партії ХДС і ХСС на протилежність старій Като­лицькій центристській партії за часів Веймарської республіки зверталися до виборців обох християнських конфесій. ВДП у своїй програмі орієнтувалася на традиції німецького лібералізму.

**і\*»**

292

Розділ 20

Основи конституційного право ФРН

293

Ці чотири партії протягом більше чотирьох десятиріч від їх зас­нування пройшли значні зміни. На рівні федерації протягом цьо­го часу вони всі принаймні один раз створювали коаліції одна з одною або були в опозиції. Сьогодні вони вважають себе народ­ними партіями, що представляють всі верстви суспільства. Вони мають різні крила, що віддзеркалюють різноманітні позиції у ла­вах однієї партії.

Від 1983 до 1990 років у Бундестагу була представлена партія «Зелених». Вона була заснована на рівні федерації у 1979 p., а з бігом часу ввійшла до кількох земельних парламентів. Партія, яку спочатку об'єднувала супротивників атомної енергії і групи про­тесту з пацифістськими тенденціями, виникла із радикального Руху за охорону навколишнього середовища. Під час виборів до Бундестагу у 1990 р. Зелені не набрали потрібних п'яти відсотків голосів. Проте об'єднаний з ними за списком «Союз '90» спромі­гся ввійти до Бундестагу. Це угруповання походить від руху за громадянські права, який у 1989-90 роках разом з іншими парті­ями і рухами досяг змін у колишній НДР. Партії «Союз '90» і «Зе­лені» 14 травня 1993 р. об'єдналися в одну партію «Союз '90/Зе-лені», яку 1994 р. було обрано до Бундестагу.

ПДС, як вже зазначалося, є наступницею колишньої держав­ної партії НДР - Соціалістичної Єдиної Партії Німеччини (СЄПН). В об'єднаній Німеччині вона не змогла стати великою політич­ною силою. ПДС увійшла у 1990 р. до німецького Бундестагу, так само як і об'єднана за списком група «Союз '90/Зелені», лише з причини спеціального регулювання для партій у нових федераль­них землях - роздільне застосування п'ятивідсоткового обмеження у нових і старих землях. Під час виборів до Бундестагу в 1994 р. ПДС увійшла до Бундестагу на основі чотирьох прямих мандатів, здобутих у Берліні.

**П'ятивідсоткове обмеження.** Із тих 36 партій, що брали участь у перших виборах до Бундестагу у 1949 р., в обраному 1990 р. пар­ламенті залишилося лише чотири. Ця концентрація пояснюється, передусім, запровадженим у 1953 р. і загостреним у 1957 р. засте­реженням щодо обмеження. Відповідно до нього у парламент про­ходять тільки ті партії, які отримають щонайменше п'ять відсотків дійсних голосів виборців або три прямих мандати. Федеральний конституційний суд визнав це застереження. Метою цього регу­лювання було уникнення розщеплення політичного ландшафту

після досвіду з Веймарською республікою і створення здатної до врядування більшості.

Щодо представництва національних меншин п'ятивідсоткове обмеження не застережується. Так, наприклад, Південно-Шлез-візька спілка виборців, що репрезентує датську меншість, має од­ного депутата в ландтагу Шлезвігу-Гольштейна, хоча він набрав менше п'яти відсотків голосів.

Дуже відрізняється від виборів до Бундестагу та ландтагу кар­тина комунальних виборів на рівні районів і общин. Тут важливу роль часто відіграють так звані «ратушні партії» у вигляді вибор­чих товариств.

**Вибори і референдум.** Населення Німеччини обирає нижню палату парламенту - Бундестаг, законодавчі органи влади земель -ландтаги, а також місцеві органи влади: крейстаги в районах, пред­ставництва в громадах (у містах обираються збори місцевих упов­новажених або рада міста).

Виборче право ФРН має широке коло джерел, до яких нале­жать: основний закон ФРН, конституції земель, державно-пра­вові закони, акти виконавчої влади, рішення судів. У них містяться положення, які стосуються організації та порядку проведення ви­борів, способів голосування. Основний закон ФРН закріплює лише загальні принципи виборчого права (ст. 38), зазначаючи, що вибори повинні проводитись на підставі загального, прямого, вільного і рівного виборчого права, а також таємного голосуван­ня. Його детальну регламентацію Конституція відносить до ве­дення федерального законодавства.

Попередніх виборів не буває. Кандидати на вибори висувають­ся партіями. Система виборів до Бундестагу є «персоналізованим правом пропорційних виборів». Кожний виборець має два голо­си. Першим голосом він обирає кандидата свого виборчого окру­гу, **а** саме, за відносним мажоритарним виборчим правом: хто одер­жить більшість голосів, той є обраний (перші голоси). Другим голосом він вирішує долю депутатів, які потрапляють до Бундес­тагу через так звані земельні списки партій (другі голоси). Голо­си із окремих виборчих округів і за земельними списками підра-**совуються** таким чином, що Бундестаг складається майже в тако­му **самому** співвідношенні, яке є в розподілі за окремими партіями. **Якщо якась** партія отримала у виборчих округах більше прямих **мандатів,** ніж їй належало б за її часткою голосів, то вона має пра-

294

Розділ 20

Основи конститу ці иного право ФРН

295

во залишити собі ці «переважуючи мандати». У таких випадках Бундестаг має більше ніж 656 передбачених законом членів, тому у Бундестагу зараз 672 депутати. Завдяки земельним спискам ви­борче право має на меті бачити представленими у парламенті всі партії відповідно до відданих за них голосів. З другого боку, прямі вибори у виборчих округах дають громадянам можливість відда­ти перевагу певним політикам. Як правило, населення виявляє до виборів великий інтерес. У виборах до Бундестагу 1994 р. взя­ли участь 79,1 відсотка виборців. Під час виборів до ландтагів і комунальних виборів кількість учасників коливається, але зде­більшого становить приблизно 70 відсотків.

**Члени і фінанси.** За станом на 1994 р. партії, що представлені у Бундестагу, мали таку кількість членів: СДН - 851 тис, ХДС -690 тис, ХСС -177 тис.,ВДП - 94 тис, ПДС - 123 тис, Союз '90/ Зелені - 43 тис. Усі партії збирають внески від своїх членів. Але таким чином вони можуть лише частково покрити свої фінансові потреби. Не вистачає також і пожертвувань, які дають партіям їх симпатики. Крім того, це містить у собі небезпеку, що надто ве­ликі жертводавці можуть мати вплив на волевиявлення партії. Тому згідно з законом про фінансування партій, що набув чин­ності 1 січня 1994 p., партії під час виборів до Бундестагу, Євро­пейського парламенту та ландтагів одержують від держави за кількість дійсних голосів до п'яти мільйонів - 1,30 марки за го­лос. За кожний подальший голос надається одна марка. Крім того, виплачуються п'ятдесят пфенігів за кожну марку, яку окрема партія одержує від членських внесків або пожертвувань. Ці суми не повинні перевищувати річні доходи партії. Дотації для всіх партій разом не можуть перевищувати 230 мільйонів марок.

§ 3. Основи державного лоду

П'ять принципів визначають державний лад Основного зако­ну: Німеччина є республікою і демократією, федеративною дер­жавою, правовою державою й соціальною державою.

Республіканська державна форма знаходить свій конститу­ційний вираз передусім у назві «Федеративна Республіка Німеч­чина». Зовнішньо вона виявляється у тому, що главою держави є призначений шляхом виборів федеральний президент. Основною демократичною державною формою є принцип народного суве-

ренітету. Конституція наголошує, що вся державна влада вихо­дить від народу. При цьому Основній закон висловився за посе­редню, представницьку демократію. Це означає: державна влада має визнаватися і схвалюватися народом, але вона, за винятком виборів, не виконується безпосередньо через рішення народу. Це доручається «спеціальним органам» законодавства виконавчої влади і судочинства. Сам народ виконує належну йому держав­ну владу переважно у виборах парламенту, що періодично по­вторюються. Такі форми безпосередньої демократії, як референ­дум або народна ініціатива, Основний закон, на відміну від дея­ких конституції земель передбачає лише у винятковому випадку, а саме, тільки тоді, коли мова йде про поділ території Федера­тивної Республіки. Основний закон висловився за концепцію «спірної демократії». Це походить із досвіду Веймарської рес­публіки, що була похована радикальними антиконституційни-ми партіями. Основною думкою спірної демократії є те, що вільна гра політичних сил мусить припинитися там, де демократія має бути усунена засобами демократії. Тому Основний закон відкри­ває можливість через Федеральний конституційний суд заборо­нити такі партії, що хочуть заподіяти шкоду демократичному ладові або усунути його.

Конституційне надання переваги федеральній державі озна­чає, що не лише федерації, а і 16 окремим федеральним землям надається ранг держав. Вони мають власну, обмежену на певні царини, верховну владу, яку вони виконують ***власним*** законодав­ством, виконавчою владою і судочинством. Після розподілу дер­жавних завдань і компетенцій між федерацією і землями центр ваги законодавства всупереч конституційно-правовому задуму падає дійсно на центральну державу, федерацію, в той час, як до компетенції земель належить передусім урядування, тобто вико­нання законів. Цей розподіл завдань є суттєвим елементом сис­теми Основного закону щодо поділу влади і її балансу.

Ядром принципу правової держави, як це здійснюється в Ос­новному законі, є поділ влади. Функції державної влади долуча­ються незалежним один від одного органам законодавства, вико-

**чоі** влади і судочинства. Значення розподілу компетенцій по-г у стримуванні державної влади шляхом взаємного контролю

**шежень.** Таким чином, він служить захисту свободи окремої **особи.** Другим суттєвим принципом правової держави є непоруш-

296

Розділ 20

Основи конституційного прозо ФРН

297

на чинність закону для всіх державних дій. Цей принцип законо­мірності управління передбачає, що виконавча влада не може по­рушувати діюче право, надто конституцію і закони (перевага за­кону); крім того, втручання у сферу прав і свобод окремої особи вимагає формальної підстави закону (застереження закону). Усі дії державної влади можуть перевірятися незалежними суддями щодо їх відповідності праву, якщо потерпілий їх оскаржує.

Принцип соціальної держави є сучасним доповненням тради­ційного мислення щодо правової держави. Він зобов'язує держа­ву знаходити соціально незабезпечених і постійно дбати про соці­альну справедливість. Численні закони і вироки судів наповнили цей принцип життям. Соціальна держава виявляється у соціаль­ному страхуванні з його пенсіями за віком та у разі інвалідності, виплатами у разі хвороби та безробіття, у соціальній допомозі малозабезпеченим, у допомозі на утримання житла, у виплатах для сімей з дітьми, таких, як гроші на дітей, у праві на захист праці й права на робочий час тощо. Щодо конкретного формулювання принципів економічного ладу Основний закон не робить вираз­них зобов'язань: він залишається економічно нейтральним. Але свобода законодавця щодо розробки засад економічного ладу об­межується вимогами правової держави, а крім того, основними правами на власність і правом на спадщину, а також основним правом свободи вибору професії.

**Зміни Основного закону.** Основний закон може бути зміне­ним лише за згодою двох третин членів Бундестагу (парламенту) і двох третин голосів Бундесрату (палата земель). Оскільки одна партія або коаліція партій надзвичайно рідко має таку більшість як в бундестагу, так і бундесраті, то зміна Основного закону ви­магає дуже широкого консенсусу. Вона можлива лише тоді, коли також частина опозиції голосує за неї.

Деякі положення Основного закону на можуть бути змінени­ми навіть більшістю у дві третини голосів. До цих недоторканних засад конституції належать федеральний державний лад, поділ влади, принципи демократії, правової і соціально суттєвої держа­ви. Недоторканними є також визначення гідності людини і суттєві основні права рівності і свободи.

15 листопада 1994 р. набрали чинності найостанніші зміни в Основному законі ФРН. По-перше, вони відображають держав-

ну мету в галузі захисту довкілля та фактичного запровадження рівноправності жінок і чоловіків, а також стосовно захисту інвалідів.

По-друге, внесено відповідні зміни до питань розподілу зако­нодавчої компетенції між федерацією та федеральними землями.

Наступна зміна конституції була викликана Маастрихтською угодою. Нова - «європейська» - ст. 23 Основного закону чітко визначає, що Федеративна Республіка Німеччина прагла до об'єд­наної Європи з демократичною, державно-правовою, соціальною, та федеративною структурою. При цьому особливу роль відіграє принцип субсидіарності. Нова ст. 23 регулює також питання, яку роль відіграватимуть Бундестаг та федеральні землі в процесі по­дальшого розвитку європейської інтеграції.

§ 4. Вищі органи державної влади

Конституційними органами із переважно легіслативними (за­конодавчими) завданнями є Бундестаг і Бундесрат. Виконавчі зав­дання, тобто державні дії, здійснюють передусім федеральний уряд з федеральним канцлером та федеральний Президент. Функ­ція судочинства на конституційному рівні припадає на Федераль­ний конституційний суд.

**Федеральний Президент.** Главою держави Федеративній Рес­публіці Німеччина є федеральний Президент. Він обирається строком на п'ять років Федеральними зборами - конституційним органом, що скликається лише з цією метою. Він складається із депутатів Бундестагу, а також рівної їм кількості делегатів, що обираються парламентами земель. Часом до Федеральних зборів висуваються видатні і заслужені особи, які не належать до парла­менту землі. Федеральний Президент обирається більшістю го­лосів Федеральних зборів строком на п'ять років. Дозволяються одноразові перевибори.

Федеральний Президент представляє Федеративну Республі­ку Німеччина з точки зору міжнародного права. Він укладає від **імені** федерації договори з іноземними країнами, акредитує і прий­має послів. Сама ж зовнішня політика є справою федерального уряг

Федеральний Президент призначає і звільняє федеральних суддів, урядовців федеральних установ, офіцерів і унтер-офіцерів.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |

298

Розділ 20

Основи конституційного права ФРН

299

Він може милувати злочинців. Він перевіряє конституційне ух­валення законів, після чого вони публікуються у Віснику Феде­ральних законів.

Він пропонує Бундестагу (з урахуванням співвідношення більшості) кандидата на посаду федерального канцлера та при­значає і звільняє за пропозицією канцлера федеральних міністрів. Якщо заява федерального канцлера виявити йому довіру не зна­ходить згоди Бундестагу, то федеральний Президент за пропози­цією канцлера може розпустити Бундестаг. У 1972 і 1983 роках таким чином були викликані дострокові вибори. Федеральний Президент уособлює єдність політичного устрою держави своє­рідним способом. Він стоїть понад партійними межами і символі­зує все те, що єднає державу і конституційний лад. Попри його переважно представницькі завдання федеральний президент як вирівнююча, нейтральна сила над політичною боротьбою може здобути великий особистий авторитет. Завдяки принциповим позиціям на тему дня він спроможний поза щоденними політич­ними справами встановити мірки для політичної і моральної орі­єнтації громадян. Більшість актів Президента повинна бути кон-трасігнованою головою уряду або відповідними міністрами, які несуть за них відповідальність.

Бундестаг. Німецький Бундестаг є народним представницт­вом Федеративної Республіки Німеччина. Він обирається наро­дом на чотири роки і вважається відповідно до Конституції од­нопалатним, а фактично складається з двох палат - Бундестагу (Федеральний з'їзд) та Бундесрату (Федеральна рада). Власне парламентом є Бундестаг, у складі якого 496 депутатів, які оби­раються загальними виборами строком на чотири роки. Бундес­рат відповідно до ст. 50 Основного закону вважається органом через який землі беруть участь у законодавстві й управлінні фе­дерацією та в справах Європейського Союзу. У складі Бундес­рату - 69 чоловік, які призначаються урядами земель на чотири роки із свого складу. Кожна земля має в ньому від 3 до 5 голосів залежно від чисельності населення. Палати обирають своїх го­ловуючих і створюють постійні комітети. Засідання палат про­водяться відкрито, якщо тільки депутати не приймуть рішення проводити закрите засідання. Основний закон визначає коло пи­тань, які стосуються виключно законодавчої компетенції феде-

рального парламенту і конкуруючої законодавчої компетенції центру і земель.

Процедура прийняття федеральних законів відбувається на­ступним чином. Законопроект приймається Бундестагом і відра­зу передається до Бундесрату. Якщо Бундесрат його не ухвалить, то він може протягом двох тижнів скликати узгоджувальний ко­мітет, до складу якого увійдуть представники обох палат. Якщо комітет пропонує якісь зміни до прийнятого законопроекту, ос­танній має вдруге розглядатися Бундестагом. Законопроект, ух­валений Бундестагом вдруге, може бути знову відхилений Бун­десратом протягом тижня. Коли законопроект надсилається до Бундестагу втретє, і якщо за нього проголосує більшість членів Бундестагу, він вважається прийнятим.

Бундестагу також належать контрольні повноваження щодо уряду. Вони виявляються у формі інтерпеляцій, усних питань, у роботі слідчих комісій та в праві вимагати відставки уряду.

Розпущення (дострокове) Бундестагу є можливим лише як виняток і є справою федерального Президента. Найважливіши­ми завданнями Бундестагу є законодавство, вибори федерально­го канцлера і контроль за роботою уряду.

Пленум Бундестагу є форумом великих парламентських де­батів, передусім, якщо там дискутуються вирішальні питання зов­нішньої і внутрішньої політики. На переважно закритих для пуб­ліки засіданнях парламентських комісій провадиться попередня робота вад кожним законом, там має бути погодженою політична конструктивна воля із компетентністю експертів. У комісіях зна­ходиться також центр ваги парламентського контролю за діяль­ністю уряду. Різноманітність специфічних питань інакше не мож­на було б подолати. Свої комісії Бундестаг сформував, наслідую­чи відомий розподіл федерального уряду. Робота комісій сягає від справ зовнішньої політики до соціальних питань Бюджетної комісії, яка має особливе значення, бо вона втілює бюджетні по­вноваження парламенту. До Петиційної комісії може звернутися кожний громадянин із проханням або скаргою.

Від 1949 р. до кінця останньої легіслатури 1994 р. на розгляд парламенту було винесено 7500 проектів законів, а 4600 із них були ухвалені. Більшість законів походить від федерального уря­ду, менша частина від парламенту або також Бундесрату. Проек-

300

Розділ 20

Основи конституційного прозо. ФРН

301

ти законів проходять у Бундестагу три читання і, як правило, один раз скеровуються до компетентної комісії. Під час третього чи­тання відбувається остаточне голосування. Закон (за винятком змін до конституції) вважається ухваленим, якщо він одержує більшість голосів. Проекти законів, що стосуються федеральних земель, мають бути схваленими також Бундесратом.

Депутати німецького Бундестагу обираються загальними, пря­мими, вільними, рівними і таємними виборами. Вони є представ­никами усього народу, не пов'язані дорученнями та директива­ми, відповідають лише перед своєю совістю. Таким чином, вони посідають вільний мандат. У відповідності з їх партійною прина­лежністю вони об'єднуються у фракції або групи. Свобода совісті і політична солідарність зі своєю партією можуть іноді стикати­ся. Але навіть якщо депутат залишає свою партію, за ним збері­гається мандат Бундестагу. Тут з усією чіткістю виявляється за­лежність депутатів.

Чисельність фракцій і груп визначає кількісний склад комісій. За старим німецьким конституційним звичаєм президент Бундес­тагу обирається із лав найсильнішої фракції.

Фінансова незалежність депутатів забезпечується відшкоду­ванням, яке відповідає значенню депутатської посади. Той, хто був членом парламенту щонайменше вісім років, після досягнен­ня граничного віку отримує пенсію.

**Бундесрат,** представництво 16 федеральних земель, бере участь у справах законодавства та урядування федерації. На про­тилежність сенаторській системі федеральних штатів США або Швейцарії, Бундесрат не складається із обраних народних пред­ставників, його утворюють члени урядів земель або їх уповнова­жені. Залежно від кількості мешканців землі мають три, чотири, п'ять або шість голосів; вони можуть віддаватися лише одностай­но. Більше половини всіх законів вимагають схвалення передусім тоді, коли зачіпаються істотні інтереси земель, наприклад, коли вони торкаються фінансів або суверенності урядування. У кож­ному випадку зміни конституції потребують згоди Бундесрату двома третинами голосів. У решті випадків Бундесрат має лише право на заперечення, яке бундестаг може провалити більшістю голосів. Якщо Бундестаг і Бундесрат не можуть дійти згоди, то з членів обох палат має бути утворена погоджувальна комісія, яка здебільшого може знайти компроміс.

У Бундесраті інтереси землі час від часу виступають вище пар­тійних інтересів; голосування може призвести до інших резуль­татів, ніж можна було б очікувати від співвідношення більшості голосів політичних партій. Це говорить на користь федералізму. Федеральний уряд не завжди може покластися на те, що уряд землі, який утворюється тією самою партією, буде йому в усьому слідувати. Кожна земля у Бундесраті зі своїми специфічними інте­ресами шукає іноді союзу з іншими землями, що прагнуть тієї самої мети, незалежно від того, яка партія формує там уряд. Це веде до зміни більшостей. Завжди повинні бути знайдені компро­міси тоді, коли ті партії, що утворили федеральний уряд, не ма­ють більшості в Бундесраті.

Бундесрат обирає із числа представників земель за встановле­ною черговістю свого президента строком на один рік. Президент Бундесрату виконує повноваження федерального Президента, якщо тому щось заважає.

**Федеральний уряд.** Федеральний уряд, «кабінет», складаєть­ся із федерального канцлера і федеральних міністрів. Федераль­ний канцлер у межах федерального уряду і стосовно федераль­них міністрів займає самостійну, вищу посаду. Він голосує у фе­деральному кабінеті. Лише від один має право на утворення кабінету: він обирає міністрів і робить федеральному Президен­тові пропозицію щодо їх призначення або звільнення. Крім того, канцлер визначає кількість міністрів і встановлює галузі їх діяль­ності. Сильна позиція канцлера базується, передусім, на його ди­рективній компетенції: він визначає директиви урядової політи­ки. У рамках цих директив федеральні міністри керують своїми відомствами самостійно і на власну відповідальність. У політичній практиці канцлер повинен у межах урядових коаліцій враховува­ти також домовленість із партнером по коаліції.

Не без підстав німецьку урядову систему називають «канц­лерською демократією». Федеральний канцлер є єдиним членом кабінету, що обирається парламентом, і лише він один відповідає перед ним. Ця відповідальність може виявитися у «конструктив­ному вотумі недовіри». Цей пункт був свідомо включений до Ос­новного закону на протилежність Веймарській Конституції. Це має протидіяти тому, щоб опозиційні групи, які одностайні лише у відхиленні уряду, але не щодо альтернативної програми, не мог-

302

Розділ 20

Основи конституційного право ФРН

303

ли скинути уряд. Більше того, Бундестаг, який хоче висловити недовіру канцлеру, має водночас усунути канцлера за допомогою конструктивного вотуму недовіри. Такі спроби робилися двічі, але вдалася лише одна: внаслідок висловленої у жовтні 1982 р. недо­віри тодішньому федеральному канцлеру Гельмуту Шмідту був обраний федеральним канцлером Гельмут Коль. Вотум недовіри окремому федеральному міністрові Основний закон не визнає.

Фактично повноваження уряду дуже широкі. Він здійснює всі функції з управління державою і має сильні позиції в законодавчій сфері. Урядові належить право законодавчої ініціативи, при цьо­му його законопроекти мають пріоритет. У разі відхилення тако­го законопроекту Бундестагом Президент за пропозицією уряду і за згодою Бундесрату може оголосити стан «законодавчої необх­ідності», і тоді для прийняття цього законопроекту досить ухва­лення Бундесрату.

Федеральний конституційний суд. Федеральний конститу­ційний суд в Карлсруе стежить за додержанням Основного зако­ну. Він складається з двох сенатів, по вісім членів Федерального конституційного суду в кожному. Очолює роботу всього суду і першого сенату голова суду. Робота другого сенату координуєть­ся віце-головою. Він вирішує спірні питання тлумачення Консти­туції, наприклад, між федерацією і землями або між окремими федеральними органами. Лише цей суд має право визначити, чи є якась партія загрозою для вільнодемократичного ладу і чи є вона антиконституційною; у цьому випадку він дає розпорядження про розпуск партії. Він перевіряє федеральні закони і закони земель щодо їх відповідності Основному закону; якщо він оголошує якийсь закон антиконституційним, то цей закон не може більше застосовуватись. У випадках такого роду Конституційний суд діє лише тоді, коли до нього звертаються певні органи, такі як феде­ральний уряд, уряд земель, щонайменше третина членів парла­менту або суди.

Крім того, кожний громадянин має право подати конститу­ційну скаргу, якщо він почуває себе позбавленим основних прав з боку держави. Але до цього він повинен, як правило, звернутися до компетентного суду і одержати там відмову.

Більшість земель, які входять до складу ФРН, мають свої кон­ституційні суди, компетенція яких обмежена тлумаченням поло-

жень конституцій земель і розглядом скарг на порушення закріп­лених у них прав. Рішення цих судів не підлягають оскарженню. Заміщення посад у судах земель здійснюється по-різному. В од­них землях судді призначаються прем'єр-міністром, у других -міністром юстиції даної землі, у деяких землях призначенню пе­редують вибори кандидата спеціальною комісією, до складу якої входять депутати парламенту землі, судді і адвокати. Усі судді призначаються на свої посади довічно.

Безпосередньо федеральним парламентом обираються, як за­значалося вище, тільки судді Федерального конституційного суду на строк 12 років.

Дотепер Федеральний конституційний суд вирішив понад 80 тис. справ. Приблизно 76 тис. із них торкалися конституцій­них скарг, із яких лише 2 тис. були успішними. Знову і знову роз­глядалися питання великого внутрішньополітичного і зовнішнь­ополітичного значення, що викликали найбільше зацікавлення громадськості, наприклад, чи відповідає Основному закону те, що німецькі солдати беруть участь у військових місіях Організації Об'єднаних Націй. Федеральні уряди всіх політичних відтінків були змушені схилятися перед рішеннями суддів із Карлсруе. Про­те суд завжди підкреслює, що він не бачить своє завдання в тому, щоб пропонувати державним органам певні політичні дії. Феде­ральний конституційний суд складається з двох сенаторів, кож­ний з яких має вісім суддів. Судді обираються наполовину Бун­дестагом, наполовину Бундесратом, їх строк служби становить дванадцять років; перевибори не дозволяються.

§ 5. Федералізм і самоврядування

Вже в самій назві держави «Федеративна Республіка Німеч­чина» знаходить вираз її федеративна структура. Федеративна Республіка складається із 16 земель: Баварія, Баден-Вюртемберг, Берлін, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Гесен, Мекленбург-Перед­ня Померанія, Нижня Саксонія, Рейланд-Пфальц, Саар, Саксо­нія, Саксонія-Анхальт, Північний Рейн-Вестфалія, Тюрингія, Шлезвіг-Гольштейн. Із 16 земель є містами: (Берлін - столиця; Гамбург і Бремен - у минулому були містами-республіками і вхо­дили до Ганзейського Союзу.

304

Розділ 20

Основи конститу ці иного право ФРН

305

Землі дуже сильно різняться за територією і кількістю насе­лення. Найменша земля - це Бремен (404 кв. км і 680 тис. меш­канців). Найбільша за територією - Баварія (70,5 тис. кв. км), а найнаселеніша - Півнійчний Рейн-Вестфалія (близько 18 млн мешканців). Однак федерацію у Німеччині неможливо вважати асиметричною. Усі землі мають рівні права.

Землі також мають свої конституції, виборний законодавчий орган - ландтаг (у 15 землях - однопалатний, а в Баварії - двопа­латний) - уряд здійснює свою роботу на чолі з прем'єр-міністром. Одинадцять земель первісної території федерації були відновлені або створені після 1945 року. Після перших вільних виборів у колишній НДР 18 березня 1990 р. парламентарії Народної пала­ти ухвалили рішення про утворення п'яти нових федеральних зе­мель. З жовтня 1990 року НДР, а також й землі Бранденбург, Мекленбург, Передня Померанія, Саксонія-Анхальт та Тюрин-гія приєднуються до Федеративної Республіки Німеччина. Оди­надцять регіонів Східного Берліна об'єдналися з федеральною землею Берлін. Федеральні землі не є провінціями, це - держави з власною державною владою. Вони мають власну конституцію землі, яка повинна відповідати засадам республіканської, демок­ратичної і соціальної правової держави у суді Основного закону. В іншому землі мають широкі права для розробки їх власної кон­ституції.

Принцип федеративної держави належить до недоторканних конституційних засад. Проте сьогоднішні землі не є незмінними. Щодо перерозподілу території федерації Основний закон має відповідні положення. Спільна конституційна комісія федерації і земель запропонувала полегшення щодо процедурних питань.

Федеративний державний лад має довгу конституційну тра­дицію, яка була перервана лише єдинодержавністю націонал-со­ціалістів у 1933-1945 pp. Німеччина належить до класичних країн з федеральною державністю. Федералізм себе виправдав: від до­зволяє набагато легше вправлятися із регіональними властивос­тями і проблемами, ніж це могла б зробити центральна урядова влада.

Комунальне самоврядування як символ громадської свободи має в Німеччині традицію. Воно сягає до привілеїв вільних міст у середньовіччі, коли міське громадянське право звільняло людей

від гноблення феодального кріпосництва. В новий час комуналь­не самоврядування пов'язують, у першу чергу, з реформами ба­рона фон Штайка, надто з пруським муніципальним урядуван­ням від 1808 року. Основний закон продовжує цю традицію. Він виразно гарантує комунальне самоврядування в містах, общинах і районах. Відповідно до цього вони мають право всі справи місце­вої громади регулювати у межах законів на власну відпові­дальність. Усі міста, общини і райони повинні бути демократич­но організованими. Комунальне право є справою земель; з істо­ричних причин комунальні конституції в різних землях значно відрізняються одна від одної. Проте практика самоврядування у всіх федеральних землях схожа.

Право самоврядування охоплює, передусім, місцевий громад­ський транспорт у межах комун, місцеве будівництво шляхів, за­безпечення електроенергією, водою, газом, каналізацію, містобу­дівне планування. Сюди належать також будівництво і утриман­ня шкіл, театрів і музеїв, лікарень, спортивних закладів і басейнів. До компетенції общин належать також освіта дорослих і догляд за молоддю. Доцільність і прибутковість своїх дій кожна община визначає самостійно. Багато місцевих завдань не до снаги общи­нам і малим містам; вони можуть виконувалися районом — на­ступною вищою територіальною одиницею. Також район є час­тиною комунального самоврядування. Більші міста не належать до жодного району, вони «вільні від районів».

Комунальне самоврядування і самостійність можуть занепас­ти, якщо община не має грошей для виконання завдань. Дискусії про належне фінансове забезпечення общин не припиняються. Общини мають право збирати власті податки і збори. Сюди нале­жать поземельний і промисловий податки. Крім того, общини ма­ють право використовувати надходження від акцизу і податку на споживчі товари. Але цього не вистачає на покриття фінансових потреб. Тому общини отримують від федерацій і земель частку від прибуткового податку. Крім того, сюди належать відрахуван­ня у межах фінансової угоди про розподіл коштів, яка окремо ре­гулюється у кожній землі.

10 — 6-565

306

Розділ 20

Основи конституційного право ФРН

307

§ 6. Судово системо

У відповідності з Конституцією організація судової системи ФРН характеризується її федеральним устроєм та наявністю судів загальної і спеціальної юрисдикції.

Конституція ФРН розрізняє п'ять основних галузей юстиції: загальну, трудову, соціальну, фінансову й адміністративну і вста­новлює відповідні їм п'ять систем судів, кожна з яких очолюється власним вищим органом. Загальним судам підсудні всі цивільні і кримінальні справи, що не віднесені до компетенції органів адмі­ністративної юстиції та інших спеціалізованих судів.

Верховний федеральний суд очолює систему загальних судів. Він знаходиться в м. Карлсруе і складається з голови суду, голів сенатів і членів суду. До складу Верховного федерального суду входять 11 сенатів з цивільних, п'ять - з кримінальних справ і сім для розгляду спеціальних питань у справах адвокатів, нотаріусів таін.).

а) До компетенції Верховного федерального суду у криміналь­  
них справах входить розгляд касаційних скарг на вироки вищих  
судів земель, винесені ними при розгляді справи у першій  
інстанції, а також на вироки судів присяжних і великих палат судів  
землі, якщо вони не підлягають касаційному оскарженню у ви­  
щий суд землі. Верховний федеральний суд може переглянути  
справу і за обставинами, що знову відкрилися.

б) До компетенції Верховного федерального суду у цивільних  
справах входить розгляд касаційних скарг на рішення, винесені  
вищими судами землі.

Касаційні скарги розглядаються сенатами Верховного феде­рального суду в складі п'ятьох членів на чолі з головою сенату (деякі питання можуть вирішуватися колегіями з трьох суддів або одноосібно).

У Верховному федеральному суді створюються великі сенати відповідно з цивільних і з кримінальних справ, що виносять рішен­ня з питань, які мають принципове значення для відповідної га­лузі права. У великі сенати входять голова Верховного федераль­ного суду (він головує в обох сенатах) і по вісім членів суду, при­значених головою на дворічний термін.

Із загальних судів тільки Верховний федеральний суд є феде­ральним закладом, а всі нижчестоящі - суди відповідної землі.

Вищі суди земель виступають як апеляційні і касаційні інстанції і як суди першої інстанції. Вони утворені у всіх землях.

У складі кожного вищого суду землі, очолюваного головою, утворюється необхідне число сенатів з цивільних і криміналь­них справ на чолі з їхніми головами. Як суд першої інстанції кри­мінальний сенат у складі п'ятьох фахових суддів - членів вищо­го суду землі - розглядає справи про державну зраду, шпигун­ство, терористичні акти тощо. Як касаційна інстанція сенат з цивільних справ у складі трьох членів вищого суду землі розг­лядає апеляційні скарги на рішення і визначення нижчестоящих судів. Карні сенати в складі трьох членів вищого суду землі роз­глядають касаційні скарги на вироки дільничних судів, на виро­ки, винесені судами землі при апеляційному оскарженні, та деякі інші.

Суди земель слухають справи у першій і у другій інстанції (роз­глядають скарги на рішення і вироки нижчестоящих судів). У складі кожного суду землі, очолюваного його головою, утворю­ються палати з цивільних (у тому числі торгових) і кримінальних справ. Палати з цивільних справ засідають у складі трьох фахо­вих судів на чолі з головою суду землі або головою палати.

До компетенції палат з цивільних і з торгових справ входить розгляд у першій інстанції справ із сумою позову понад 3 тис. ма­рок, а також справ про встановлення батьківства і деяких кате­горій позовів, запропонованих до скарбниці, до суддів і службовців у зв'язку з перевищенням ними своїх службових повноважень

**ТОЩО.**

Кримінальні палати судів землі розглядають у першій інстанції справи про всі злочини, що не віднесені до компетенції дільничних або вищих судів землі. До їхньої підсудності входять справи, у яких можливо позбавлення волі на термін понад три роки або примусове поміщення до психіатричної лікарні. Справи у першій інстанції розглядає або кримінальна палата, що виступає як суд присяжних, або велика кримінальна палата.

Суд присяжних складається з трьох фахових суддів і двох шеф-фенів (засідателів), розглядає кримінальні справи за обвинува­ченням у навмисному убивстві або інших злочинах, пов'язаних із створенням небезпеки для життя людей (підпали, вибухи, спро­би захоплення літаків, пограбування тощо).

308

Розділ 20

Осноеи конституційного право. Польщі

309

**Дільничні суди** являють собою низову ланку системи загаль­них судів. Вони можуть складатися з одного або кількох дільнич­них судів (у деяких дільничних судах їх понад ЗО). Якщо в дільничному суді тільки один суддя, йому призначається пос­тійний заступник із числа судів землі. Цивільні справи розгляда­ються тут одноособовим суддею.

Кримінальні справи в дільничному суді можуть розглядатися або суддею одноосібно, або судом шеффенів. Одноосібно дільнич­ний суддя розглядає справи, збуджені в порядку приватного обви­нувачення, крім того, про злочинні діяння, що ставляться до кате­горії проступків, і, нарешті, за пропозицією прокурора, справи про деякі злочини, за якими не очікується винесення більш суворого вироку, ніж за проступки, тобто понад один рік позбавлення волі.

**Суд шеффенів** засідає в складі дільничного судді і двох шеф­фенів, що складають єдину колегію. Шеффени залучаються до ви­конання обов'язків за списками кандидатів, що складаються радою общини з числа громадян, які проживають у ній. Суди шеффенів управі розглядати кримінальні справи за умови, щоб винесене ними покарання не перевищувало трьох років позбавлення волі.

До системи загальних судів як самостійні підрозділи включені **суди у справах неповнолітніх.** Вони розглядають справи про пра­вопорушення, у яких обвинувачуються неповнолітні у віці від 14 до 18 років, а також молоді люди у віці до 21 року, якщо суд вва­жає, що їхнє поводження носить «підлітковий характер».

**Суди** з **трудових справ.** Вони покликані розглядати суперечки між наймодавцями й індивідуальними робітниками з питань оплати праці, надання відпусток, звільнення, а також конфлікти між проф­спілками й об'єднаннями підприємців. Очолює цю систему Феде­ральний суд з трудових справ у м. Кассель, що складається з п'ятьох сенатів. У кожній із земель ФРН є один, а в Північному Рейні-Вест-фалії - два суди землі з трудових справ.

У таких судах створюються колегії в складі одного фахового судді і двох або чотирьох (залежно від категорії справи) «почес­них суддів», що представляють інтереси підприємців і робітників. Суди землі з трудових справ виступають як апеляційна інстан­ція, у якій оскаржуються рішення нижчестоящих судів.

**Система судів з соціальних питань** створена для розгляду конфліктів, пов'язаних із соціальним страхуванням, виплатою допомоги безробітним і тим, які «які повернулися на батьківщи-

ну», наданням безкоштовної або пільгової медичної допомоги тощо. Система цих судів очолюється Федеральним судом, що зна­ходиться, як і Федеральний суд з трудових справ, у м. Кассель. Він складається з 12 сенатів, у яких розглядаються касаційні скар­ги на рішення нижчестоящих судів. У кожній із земель ФРН діє суд землі з соціальних питань.

**Система фінансових судів** створена головним чином для роз­гляду справ, пов'язаних із сплатою податків і митних зборів. Вона включала до 1990 р. Федеральний фінансовий суд у Мюнхені і 15 фінансових судів — по одному-два у кожній землі. У Федераль­ному фінансовому суді утворено вісім сенатів, де в колегіях із п'я­тьох фахових судів розглядаються касаційні скарги на рішення фінансових судів.

**Система адміністративної юстиції** у ФРН створена для роз­гляду скарг фізичних і юридичних осіб на дії та акти органів дер­жавного управління, а також спорів між органами місцевого са­моврядування.

Очолює цю систему Федеральний адміністративний суд, що знаходиться в Берліні. У його структурі є 12 сенатів, в основному зайнятих розглядом у складі п'ятьох фахових суддів касаційних скарг на рішення нижчестоящих адміністративних судів.

**Вищі адміністративні суди** утворені по одному у всіх землях ФРН, крім Нижньої Саксонії і Шлезвіг-Гольштейна, де діє загаль­ний суд для двох земель. До їхньої компетенції входить розгляд апеляційних, а за деяких умов і касаційних скарг на рішення і визначення адміністративних судів.

**Адміністративні суди** розглядають у першій інстанції в складі трьох фахових і двох «почесних» суддів переважну більшість справ, віднесених до компетенції органів адміністративної юстиції. За постановою адміністративних судів може бути скасований акт органу державного управління, що оскаржується, або відновлені права громадян або закладів, порушені діями посадових осіб.

Названі п'ять вищих судових органів, що очолюють окремі системи судів, є самостійними і незалежними.

Таким чином, особливістю судової системи Німеччини є те, що вона має суттєві відмінності від судових систем інших країн. Так, у державі немає єдиного Верховного суду; порівняно з інши­ми країнами у Німеччині Федеральний конституційний суд і кон­ституційні суди земель посідають дуже важливе місце у житті суспільства.

Розділ 21

Основи конституційного права Франції

Французька Республіка є однією з найбільш розвинутих де­мократичних держав. Чисельність її населення дорівнює кількості населення Великобританії (59 млн чоловік у 1999 p.), а територія (551,6 тис. кв. км.) вдвічі більша. Франція посідає шосте місце у світі за обсягом ВВП і п'ятнадцяте-за часткою ВВП надушу насе­лення (поряд із Німеччиною).

§ 1. Конституція

Конституція Франції 1958 р. була підготована і прийнята в умовах гострої політичної кризи (заколот у Алжирі, неефек­тивність парламентаризму, який встановлювався за Конституцією 1946 p., багаторазова зміна уряду, загроза війни у країнах). Про­ект Конституції розроблявся під керівництвом Ш. де Голля, який прагнув сильної державної (і особистої) влади.

Делегуючи уряду повноваження з розробки проекту нової Кон­ституції, парламент висловив ряд обов'язкових умов, що визна­чають як порядок розроблення проекту, так і основні риси Кон­ституції: парламент бере участь у його підготовці, маючи 2/3 місць у Консультативному комітеті; загальне голосування має залиша­тися джерелом законодавчої і виконавчої влади; у Конституції має бути реалізований принцип поділу влади; уряд відповідальний перед парламентом; Конституція повинна закріпити основи ре­гулювання відносин між Францією і народами її колоній.

Делегований спосіб створення конституції не відповідав фран­цузьким традиціям підготовки Основного закону, оскільки всі конституції Республіки розроблялися парламентськими устано­вами.

Проект Конституції був обговорений і схвалений у Консуль­тативному комітеті й Раді міністрів, на референдумі 28 вересня 1958 р. Чинності Конституція набрала 4 жовтня 1958 р. Це була сімнадцята Конституція з 1789 p., вона «сформувала» 22-й від початку існування країни політичний режим і ознаменувала в історії Франції народження П'ятої республіки - другий етап.

311

Основи конституційного право Франції

Стаття 91 цієї Конституції надала Урядові право протягом чотиримісячного строку з моменту промульгації цього акта вжи­вати всіх заходів законодавчого характеру, необхідних для засто­сування Конституції і функціонування державної влади. Вико­ристовуючи це перехідне конституційне положення, уряд за пе­ріод до 4 лютого 1959 р. прийняв 296 ордонансів, що створили нормативну базу для існування П'ятої республіки і встановлення нового конституційного режиму.

**Структура Конституції.** Конституція 1958 р. містить стислу преамбулу і 15 розділів, що складаються з 92 статей, деякі з яких мають нумерацію з позначками (статті 53, 54, 68, 88). На відміну від конституцій багатьох інших зарубіжних країн у ній не містять­ся положення про соціально-економічну структуру суспільства, майже не додаються формулювання про політичну систему сус­пільства (крім статті про партії), а також немає розділу про пра­вовий статус особи. Проте в преамбулі Конституції є посилання до Декларації прав людини і громадянина 1789 р. і до преамбули Конституції 1946 р. Тому чинна французька юридична Консти­туція в матеріальному розумінні включає три акти: Конституцію 1958 p., Декларацію прав людини і громадянина 1789 р. і преамбу­лу Конституції 1946 р. Це підтверджується тим, що Конституцій­на рада у своїх рішеннях неодноразово посилалася на Деклара­цію 1789 р. і преамбулу Конституції 1946 р. як на складові части­ни чинної Конституції і включила їх до переліку законів, відповідність яким інших актів вона перевіряє.

Конституція 1958 р. в основному закріплює сутність французь­кої держави і регулює взаємовідносини її органів. Вона встанови­ла, що Франція є неподільною, світською, демократичною і соці­альною республікою, та проголосила принцип народного сувере­нітету, який здійснюється народом через його представників і на референдумі. Конституція ствердила девіз Республіки «Свобода, рівність і братерство» і проголосила принцип Республіки «Прав­ління народу, із волі народу і для народу» (ст. 2). Ця Конституція запровадила змішану республіканську форму, яка визначається, насамперед, тим, що глава держави (Президент) обирається без участі парламенту, а Прем'єр-міністр призначається Президентом без згоди парламенту (ознаки президентської республіки). Вод­ночас уряд відповідає перед нижньою палатою парламенту (пар­ламентська форма правління). В Основному законі закріплене

312

Розділ 21

Основи конституційного право. Франції

313

важливе положення про те, що республіканська форма правління не може бути предметом перегляду (ст. 89).

За формою територіально-політичного устрою Франція є складною унітарною державою (Корсика - політична автономія, Нова Каледонія - асоційована держава).

Конституція 1958 р. встановила механізми контролю за відпо­відністю конституційних норм нормам міжнародного права. При­мат міжнародного права над внутрішнім законодавством зумов­лений вимогою взаємності: «Договори або угоди, належним чи­ном схвалені чи ратифіковані, з моменту їх опублікування мають силу, що перевищує силу внутрішніх законів, за умови застосу­вання такого договору або угоди іншою стороною» (ст. 55). Відпо­відно до цього принципу 1992 р. здійснена інтеграція Франції в Європейський Союз. Проте це відбулося тільки після внесення змін у Конституцію Конституційним законом від 25 червня 1992 р. і ратифікації парламентом Маастрихтських угод.

Конституція 1958 р., в останній редакції достатньою мірою пристосована до умов міжнародної інтеграції, що безупинно роз­вивається в Європі. Так, згідно зі ст. 88і Конституція Франції на засадах взаємності добровільно передає у відання європейсь­ких співтовариств (нині - Європейський Союз) відповідну ком­петенцію.

За Європейським економічним і фінансовим союзом визнане право встановлення режиму загальних меж (ст. 88).

Конституція, базуючись на принципі взаємності, надає вибор­че право громадянам інших держав Європейського Союзу на ви­борах до своїх муніципальних органів (ст. 88).

Специфічною рисою французької Конституції є те, що, крім зазначених актів, до неї входять й «основні принципи, визнані за­конами Республіки», до яких відсилає преамбула Конституції 1946 р. Наприклад, Закон «Про свободу асоціації» від 1 липня 1901 р. не є конституційним, а принцип свободи асоціацій таким є, про що зазначила Конституційна рада у своєму рішенні від 16 липня 1971 р. Такі принципи містяться й у деяких законах пер­ших трьох республік і можуть бути в законах, що застосовуються у П'ятій республіці. Визнання цих принципів залежить не тільки від законодавця, а й від Конституційної ради інтерпретатора норм Основного закону.

Однією з характерних рис Конституції 1958 р. є закріплення домінуючого становища виконавчої влади в загальній системі дер­жавних органів. Це виявляється у зосередженні влади в руках Пре­зидента й уряду.

Процес концентрації політичної влади у виконавчих органах змінив статус парламенту. Вони мають широкі можливості для впливу на парламент, а в деяких випадках діють і «через його го­лову», як, наприклад, при проведенні референдумів на підставі ст. 11 Конституції. Парламент втратив значну частину своїх за­конодавчих повноважень. Він може «законодавствувати» лише у сферах, визначених ст. 34 Конституції. Усі інші питання регла-ментарної влади регулюються актами виконавчих органів.

Конституція 1958 р. значною мірою розширила сферу засто­сування одного з головних інститутів безпосередньої демократії -референдуму. Конституція 1958 р. належить до розряду «жорст­ких», її зміни проходять дві стадії. Перша стадія зміни Консти­туції - це внесення поправок та їх прийняття. З ініціативою пере­гляду Конституції можуть виступати Президент Республіки за пропозицією уряду (хоча найчастіше він фактично діє самостійно) і члени парламенту. Проте останні при цьому повинні заручити­ся підтримкою уряду і нерідко не можуть реалізувати своє право законодавчої ініціативи через протидію його.

Проект або пропозиція про зміну Конституції мають бути прийняті в ідентичній редакції двома палатами простою більшістю голосів на роздільних засіданнях. Потім законопроект підлягає ратифікації, тобто він затверджується на референдумі або за рішенням Президента Конгресом, що іменується в цьому випад­ку Конституційним (спільним засіданням палат парламенту) більшістю у 3/5 загальної кількості голосів. На першій стадії за­конопроект обговорюється і в нього вносяться поправки. На другій стадії (незалежно від того, референдум це чи конгрес) мож­на лише голосувати «за», «проти» або утриматися. Проте для ра­тифікації в Конгресі потрібно, щоб автором законопроекту був уряд, а не члени парламенту. Процедуру ратифікації в Конгресі введено для незначних поправок, коли проведення референдуму недоцільне.

Практика застосування різних процедур перегляду Консти­туції характеризується виникненням своєрідного інституту відкладального перегляду. Сутність його полягає в тому, що про-

314

Розділ 21

Основи конституційного право Франції

315

ект або пропозиція закону про перегляд Конституції можуть бути схвалені більшістю кожної з палат парламенту, але це не зобов'я­зує Президента Республіки застосувати наступну процедуру. На практиці це призвело до того, що деякі проекти конституційного перегляду пройшли стадію схвалення в палатах (у тому числі й такий важливий, як зміни строку повноважень Президента), але не були подані на схвалення ні на референдум, ні до Конгресу. Конституційний закон про скорочення строку повноважень Пре­зидента Республіки був прийнятий референдумом тільки 24 ве­ресня 2000 р. (це була найбільша зміна Конституції за останні десятиліття).

Конституція 1958 р. до середини 1996 р. зазнала дев'ять пере­глядів, деякі з яких мали технічний характер, а деякі кардиналь­но впливали на її зміст.

Найважливішими з конституційних змін є: встановлення з 1962 р. нового порядку обрання Президента Республіки та уточ­нення цього порядку (1974 p.), зміна статей 2, 54 і 74 та включен­ня до Конституції нового розділу «Про Європейський Союз» (1992 p.), а також ряд змін щодо організації і діяльності парла­менту Конституційної ради, парламентської недоторканності, кри­мінальної відповідальності членів уряду тощо. Конституційним законом від 4 серпня 1995 р. було скасовано розділ XIII Консти­туції «Про співтовариство».

Конституційні перегляди внесли зміни в структуру і порядок діяльності державних органів, а також певною мірою — в міжнарод­но-правовий статус Французької Республіки. Проте вони не торк­нулися головних принципів демократії, організації і діяльності дер­жавних інститутів, а лише відбили тенденцію до деякого підвищен­ня ролі парламенту й авторитету уряду як колегіального органу.

**Конституційний контроль** у Франції відрізняється великою своєрідністю і не повною мірою збігається з двома загальноприй­нятими основними моделями конституційного контролю (див. Загальну частину даного навчального посібника). Консти-туційність актів державних органів розглядається різними орга­нами: парламентських - Конституційною радою, органів виконав­чої влади - Державною радою.

**Конституційна** рада складається з дев'ятьох членів, повнова­ження яких тривають дев'ять років і не підлягають поновленню (статті 56 і 57 Конституції). По три члени Конституційної ради

призначаються Президентом Республіки, головою Національних зборів і головою Сенату. Крім цього основного складу до Консти­туційної ради входять усі екс-президенти Республіки. Члени Кон­ституційної ради не можуть бути членами уряду і парламенту, а також економічної і соціальної рад. Поновлюється Конституцій­на рада кожні три роки на 1/3. Замість члена, який вибув достро­ково, призначається новий на решту строку. Голова Конституц­ійної ради призначається Президентом Республіки з числа всіх членів Конституційної ради, проте дотепер голови завжди при­значалися з числа «президентських» членів.

Конституційна рада може констатувати обов'язкову відставку свого члена, що порушив принцип несумісності функцій або втра­тив здатність здійснювати свої громадянські й політичні права.

На Конституційну раду покладено функцію обов'язкового по­переднього контролю за конституційністю органічних законів і регламентів палат парламенту, а також факультативного поперед­нього контролю за конституційністю звичайних законів (статті 58-62 Конституції).

Право запиту про конституційність законів до їх промульгації належить Президентові Республіки, Прем'єр-міністру, голові Національних зборів, голові Сенату, а також групам депутатів або сенаторів кількістю 60 чоловік (ст. 61).

До обов'язків Конституційної ради входить контроль за відпо­відністю міжнародних договорів Основному закону. Якщо міжна­родна угода визнається такою, що не відповідає Конституції, то вона не може бути ратифікована до відповідної зміни Конституції.

Специфіка Конституційної ради Франції полягає в різнома­нітності її компетенцій, що стосуються Президента і парламенту. Так, Рада розглядає скарги на законність обрання членів обох палат парламенту, а також питання виборності й несумісності посад, що виникають стосовно членів парламенту. Регламенти палат та їхні зміни до застосування передаються в Раду, яка ви­носить рішення про їх відповідність Конституції.

Ще ширшу компетенцію Рада має з питань обрання Президен­та. Зокрема, вона бере участь у підготовці виборів Президента, у проведенні операцій щодо виборів і в оголошенні їх результатів, стежить за законністю висування кандидатів у президенти, скла­дає і публікує їх список, через своїх комісарів спостерігає за про­веденням голосування і підрахунком результатів голосування, а

316

Розділ 21

Основи конституційного права Франції

317

також констатує необхідність тимчасового заміщення президен­тської посади у випадку смерті президента.

Президент консультується з Радою з питань введення надзви­чайного стану, яка розглядає вжиті Президентом у цей період за­ходи.

Конституційна рада спостерігає за проведенням референдуму і повідомляє його результати.

Виконуючи численні функції, пов'язані з обранням президен­та і членів парламенту, а також проведенням референдуму, Кон­ституційна рада виконує своєрідну роль виборного суду і цент­рального виборного органу.

На Конституційну раду покладено обов'язки щодо вирішення спорів про розподіл компетенції між законодавчою й виконавчою владою.

Справи в Конституційній раді розглядаються письмово на за­критих засіданнях. Рішення мотивуються і публікуються у «Жур-наль офіс'єл». Приймаються вони в місячний строк, а в терміно­вих випадках - у восьмиденний. Усі рішення Конституційної ради оскарженню не підлягають і є обов'язковими для публічної вла­ди, усіх адміністративних і судових органів. Крім Конституцій­ної ради, що здійснює контроль за актами законодавчих органів, контроль за конституційністю актів виконавчої влади здійснює інший орган - Державна рада, що призначається Президентом і дає висновки про відповідність актів уряду закону, а також оці­нює конституційність актів регламентарної влади. Державна рада очолює систему судів адміністративної юстиції і розглядає скар­ги на їх рішення.

§ 2. Правове регулювання громадських об'єднань

Конституція Франції 1958 року уперше визначила (ст. 4) роль політичних партій і угруповань, які активно впливають на полі­тичне життя країни і сприяють вираженню думок у ході виборів. У Франції діє кілька десятків політичних партій, з яких на вибо­рах до парламенту, зазвичай, бере участь понад 40. Партійна сис­тема Франції дуже динамічна, оскільки партії часто виникають, зникають, зливаються, блокуються, змінюють свою політичну орієнтацію й назви.

До найбільш значних політичних партій лівої частини політич­ного спектра належать такі партії: Французька соціалістична партія (близько 900 тис. членів), Французька комуністична партія (близько 400 тис. членів), Об'єднана соціалістична партія, Рух лівих радикалів, Рух реформаторів. До лівих партій примикає і партія «Зелених», яка на виборах 1977 р. набула парламентсько­го представництва. До правих партій належать: Республіканська партія (близько 160 тис. членів), Республіканська партія ради­калів і радикал-соціалістів, партія «Центр соціальних демократів» (ЗО тис. членів). Національний фронт (25 тис. членів) займає вкрай праві центристські позиції, виступаючи, зокрема, за виг­нання з країни емігрантів з колишніх колоній.

Важливу роль у політичному житті країни відіграє партія «Об'єднання на підтримку Республіки» (близько 900 тис. членів), заснована 1958 р. прихильниками генерала де Голля. Партія об­стоює самостійність Франції на міжнародній арені та «асоціацію праці й капіталу» у внутрішній політиці. Ця партія, як і Республі­канська, за своєю політичною орієнтацією є право-консерватив­ною, що захищає режим сильної влади.

Правоцентристські політичні групи створили політичне об'єд­нання - «Спілку за французьку демократію» (СФД), що найбіль­шого успіху досягло 1974 p., коли його лідер був обраний Прези­дентом Республіки. На місцевих муніципальних і кантональних виборах СФД має стабільний успіх. В останні два десятиліття СФД виступає в основному як молодший партнер об'єднання на підтримку Республіки.

Украй праві («Національний фронт» ле Пена) виступають з ультраправих націоналістичних позицій (за наведення порядку, виселення з країни арабів і мусульман, «чистоту нації», висува­ють інші політичні гасла). Популярність партії постійно зростає, ле Пен на президентських виборах 1995 року набрав близько 15% голосів і ледь не вийшов у 2-й тур із соціалістом Л. Жоспеном, випередивши Ж. Ширака.

Визначаючи статус політичних партій, Конституція закріплює принципи їх створення і діяльності та основні напрями діяльності. Стаття 4 Конституції проголошує, що партії створюються і здійснюють свою діяльність вільно, сприяють висловленню ду­мок голосуванням і повинні поважати принципи національного суверенітету і демократії.

318

Розділ 21

Основи конституційного право Франції

319

У Франції, як у деяких інших країнах, немає спеціального за­кону про політичні партії, а їх створення і діяльність регулюють­ся загальними законами про асоціації 1901 р. та 1971 р. Тому для своєї легалізації партія, як і будь-яке об'єднання громадян, по­винна подати до префектури департаменту поряд із зазначенням назви і мети її створення такі дані: місцезнаходження її органів, прізвища, заняття і місце проживання членів її керівництва. До декларації додаються два примірники Статуту партії.

Уперше в 90-х роках минулого століття у Франції було зако­нодавчо регламентовано питання про фінансування політичних партій громадянами і державою (1988 р. було прийнято Закон про фінансову гласність політичного життя). Закон передбачає дер­жавне фінансування пропорційно їх популярності, головним кри­терієм якої є кількість місць, отриманих у парламенті на останніх виборах, кількість кандидатів, яких висуває партія (не менше 75), а також сума пожертвувань, зібраних партією. Забороняється фінансування політичного життя юридичними особами (крім са­мих політичних асоціацій). Закон також встановлює граничні суми пожертвувань з боку фізичних осіб.

Контроль за фінансуванням політичних партій здійснюється Національною комісією з рахунків виборчих кампаній і політич­ного фінансування, перед якою партії фінансово звітують.

Давні традиції у Франції має профспілковий рух, в якому ви­діляються три основні об'єднання: Загальна конфедерація праці (600 тис. членів), «Форс увриєр» («Робоча сила», 400 тис. членів). Французька демократична конфедерація християнських трудів­ників містить 2300 профспілкових організацій (100 тис. членів). У країні існують і дрібніші профспілкові об'єднання.

Профспілки у Франції організовані в основному за виробни­чим принципом. Вони виконують важливу роль у виробничих радах на підприємствах. Проте при цьому необхідно мати на увазі значну роздрібненість профспілкового руху, орієнтацію керівниц­тва профспілкових об'єднань на різні політичні сили.

Основною організацією підприємців Франції є Національна рада французького патронату, створеного 1946 р. Він об'єднує влас­ників і керівників півтора тисяч компаній. Крім цього, у Франції діють торгові й промислові палати, об'єднані в Асамблеї палат торгівлі та промисловості, а також Торгову і промислову палати Парижа. Членство підприємств Франції у цих двох палатах є обо­в'язковим, оскільки вони здійснюють і деякі інші публічні функції.

§ 3. Вибори і референдум

Процес формування виборних органів у Франції детально рег­ламентований. Основні принципи виборчого права закріплені у ст. З Конституції Франції, а головні положення порядку обрання виборних державних органів - у відповідних її розділах.

Докладно відносини, пов'язані з організацією і проведенням виборів, визначені нормами Виборчого кодексу. Проте слід за­значити, що особливістю цього Кодексу є те, що він не приймався Парламентом як єдиний акт і являє собою інкорпорацію виданих з 1852 р. норм органічних і звичайних законів.

**Правове регулювання виборів.** Активним виборчим правом наділені громадяни, що мають політичні та громадянські права, досягли надень виборів 18 років (ст. 2 Кодексу). Не вносяться до списків виборців особи, засуджені за перераховані в Кодексі зло­чини до певних покарань, банкрути, а також ті, хто позбавлений судом права голосу і участі у виборах на встановлений у вироку строк.

Передбачається ценз осілості, який полягає в тому, що до списків виборців вносяться громадяни, котрі мешкають у комуні, як правило, не менше шести місяців.

Громадяни зобов'язані зареєструватися як виборці, але оскіль­ки участь у виборах не є обов'язковою, невиконання цієї вимоги не карається. Громадяни Франції, що проживають за кордоном, можуть голосувати в дипломатичних представництвах або дати доручення будь-якому виборцю в тій комуні, де вони народилися або жили.

Пасивне виборче право надається для обрання до Національ­них зборів по досягненні 23 років, до Сенату - 35, регіональних та генеральних рад - 21 року, до муніципальних рад - 18 років. Для посади президента вікові межі не встановлено. Доктриналь-но вважається, що вік тут збігається з визначеним для обрання до нижньої палати парламенту.

Особливість пасивного виборчого права щодо виборів до місце­вих рад полягає у тому, що обиратися можуть не тільки виборці відповідної територіальної одиниці, а й інші громадяни, що спла­чують там податки. Не можуть обиратися кадрові військовослуж­бовці і, як правило, не допускається суміщення двох виборних мандатів і посад.

320

Розділ 21

Основи конституційного право Франції

321

На всіх виборах існує виборча застава. При виборах Прези­дента Республіки сума застави дорівнює 10 тис. франків, при об­ранні сенаторів - 2 тис, депутатів - 1 тис. франків.

Важливим етапом виборчого процесу є висування кандидатів. Законодавчо визначено: кожний французький громадянин, який має активне і пасивне виборче право, може бути кандидатом у представницьку установу. Практично кандидати висуваються тільки політичними партіями й організаціями. На парламентсь­ких виборах кандидат не може бути висунутий більш як в одно­му окрузі. При цьому не забороняється члену однієї палати пар­ламенту балотуватися до іншої. Але у разі обрання він припиняє своє членство в першій палаті.

Парламентарі можуть висувати свої кандидатури до інших представницьких установ.

Особливістю генеральних і муніципальних Рад є членство в них багатьох парламентарів і членів уряду на відміну від установленої Конституцією несумісності членства в уряді та парламенті.

Депутати Національних зборів (близько 600) обираються в два тури за уніномінальною та мажоритарною системами. У першо­му турі для обрання необхідно одержати абсолютну більшість го­лосів, але не менше чверті загальної кількості виборців, зареєст­рованих по виборчому округу. Якщо такої більшості не дістав жодний кандидат, то через тиждень проводиться другий тур, в якому балотуються всі кандидати, що одержали в першому турі не менш як 12,5% голосів виборців, зареєстрованих у даному ви­борчому окрузі. Якщо таку кількість голосів отримав тільки один кандидат, то в другому турі беруть участь два кандидати, що на­брали в першому турі найбільшу кількість голосів. У першому турі обирається незначна кількість депутатів (за умов багатопартій­ності це своєрідне випробування сил). У другому турі політичні партії блокуються і висувають кандидата, що набрав найбільшу кількість голосів.

На відміну від Національних зборів Сенат (понад 300 сена­торів) обирається непрямими виборами, що забезпечує йому інший політичний склад. Ця палата парламенту формується шля­хом непрямих виборів і поновлюється на третину кожні три роки.

Сенатори обираються з департаментів виборними колегіями (колегіями виборців), що складаються з обраних у департаменті депутатів Національних зборів (близько 600) та регіональних і

генеральних радників (понад 3 тис.) даного департаменту, деле­гатів муніципальних рад або їхніх заступників (близько 108 тис). У зв'язку з тим, що депутати від комун у багато разів перевищу­ють за чисельністю інші категорії виборців, можна вважати, що французьких сенаторів практично обирають представники комун. Від департаменту обираються два і більше сенаторів.

Вибори сенаторів, таким чином, в основному ніби триступе­неві: спочатку обираються муніципальні радники, потім вони зі свого середовища обирають представників до виборної колегії і, нарешті, ці представники беруть участь у виборах сенаторів.

У 13 департаментах Франції, що обирають по п'ять і більше сенаторів, вибори проводять за пропорційною виборчою систе­мою абсолютної більшості за правилом найбільшої середньої.

В інших департаментах, де сенаторів не більше чотирьох, ви­бори проводять за мажоритарною виборчою системою у два тури. При цьому одночасно із сенаторами обираються їхні заступники.

**Президентські вибори.** Порядок обрання Президента Респуб­ліки за всю історію П'ятої республіки змінювався один раз. Замість колегії виборців, що обирали Президента до 1962 p., були введені прямі вибори. Вибори Президента регламентуються ст. 7 Консти­туції, законом про вибори Президента Республіки загальним голо­суванням і Декретом про застосування цього закону.

Новий порядок обрання Президента зміцнив його лідируюче становище в системі державних органів. У Конституції не ви­значається можливість або неможливість переобрання Президен­та, отже, кількість переобирань не обмежена. Законодавство не встановлює мінімального віку для кандидатів на цю посаду. Пре­зидент обирається на п'ятирічний строк (референдум 24 вересня 2000 p.).

Для висування кандидата потрібно 5 тис. підписів осіб, що мають відповідний виборний мандат, - членів парламенту, регіо­нальної або генеральної ради, Ради Парижа, Вищої ради фран­цузів, що проживають за кордоном, територіальних зборів за­морської території, мера. При цьому ті, хто підписалися, повинні представляти в сукупності не менш як ЗО департаментів і заморсь­ких територій, а представники одного й того самого департамен­ту або заморської території кількісно не можуть перебільшувати десятої частини тих, хто підписався.

21 —6-565

322

Розділ 21

Основи конституційного право Франції

323

Кандидатів у Президенти реєструє Конституційна рада, що виконує функції Центральної виборчої комісії. Обрання здійсню­ється за мажоритарною системою абсолютної більшості.

Якщо в першому турі виборів жодний кандидат не дістав аб­солютної більшості голосів виборців, то через два тижні прово­диться другий тур, в якому беруть участь два кандидати, що на­брали найбільшу кількість голосів. З 1965 р. усі президенти оби­ралися в другому турі. Результати виборів оголошуються в десятиденний строк Конституційною радою.

**Регіональні ради і збори Корсики** обираються по департамен­тах на шість років за пропорційною виборчою системою за пра­вилом найбільшої середньої. При розподілі мандатів враховують кандидатів, які дістали не менше 5% поданих голосів. Регіональні ради під час кожних виборів поновлюються цілком.

Генеральні ради департаментів обираються за мажоритарною системою теж на шість років, але кожні три роки поновлюються на половину. Одномандатними виборчими округами є кантони -території, які історично склалися і не мають нині ні адміністрації, ні самоврядування. Для обрання кандидата в першому турі по­трібна абсолютна більшість поданих голосів, але не менше чверті загальної кількості зареєстрованих виборців. У другому турі дос­татньо відносної більшості голосів за будь-якої кількості виборців, що брали участь у голосуванні.

Муніципальні ради обираються на шість років і кожні вибори поновлюються цілком. При цьому використовуються різноманітні виборчі системи. У великих комунах (понад 3,5 тис. жителів) за­стосовується мажоритарна виборча система, але за списками партій. Кожна партія, що бере участь у виборах, повинна висуну­ти стільки кандидатур, скільки членів ради обирається, а вибо­рець голосує за той чи інший партійний список.

У невеликих комунах вибори проходять за змішаною вибор­чою системою. У другому турі виборів достатньо відносної більшості.

Список, що набрав абсолютну більшість голосів у першому турі або найбільшу кількість голосів у другому турі, одержує полови­ну місць у раді, а інші місця розподіляються між усіма списками за пропорційною системою із застосуванням правила найбільшої середньої.

**Референдум.** Конституційне право Франції передбачає ши­роке застосування національних і місцевих референдумів. Стат­тя 3 Конституції визначає референдум як один із способів здійснення народом волевиявлення. Статті 11 і 89 Конституції безпосередньо визначають підстави й умови проведення референ­думів. Необхідність проведення референдуму випливає також зі змісту ст. 53 Конституції, яка встановлює, що будь-яка зміна ста­тусу тієї або іншої території (обмін, приєднання) не може бути дійсною без згоди заінтересованого населення.

Конституційний референдум передбачається, якщо закон про поправки до Конституції прийнято з ініціативи депутатів парла­менту. Коли такий закон прийнято з ініціативи Президента, то можливі як референдум, так і затвердження поправок конгресом парламенту, тобто на спільному засіданні палат парламенту.

Референдум може проводитися Президентом за пропозицією уряду або за спільною пропозицією обох палат парламенту з пи­тань, вичерпний перелік яких установлено ст. 11 Конституції в редакції 1995 р. Зокрема, це організація публічної влади, рефор­ми в економічній і соціальній політиці та публічних службах, які здійснюють цю політику, ратифікація міжнародних договорів, що можуть відбитися на функціонуванні державних інститутів.

Місцевий референдум можливий з питань поступки, при­єднання або обміну території держави, а також у разі об'єднан­ня комун.

Якщо закон схвалений на референдумі, то він повинен бути промульговании протягом 15 днів після оголошення результатів референдуму. До такого закону не застосовується відкладальне вето президента.

§ 4. Вищі органи державної влади

**Парламент.** Законодавча влада належить парламенту, що скла­дається з двох палат: Національних зборів (557 депутатів від мет­рополії і 22 від заморських територій) і Сенату (321 член).

Парламент збирається один раз на рік на сесію, що відкриваєть­ся в перший робочий день жовтня і закінчується в останній робо-лень червня. Кількість днів, протягом яких палати можуть **засідати, не** повинна перевищувати 120. Можуть проводитися як **додаткові** засідання, так і надзвичайні сесії, відкриття і закриття **яких** здійснюється декретом Президента республіки.

**21\***

324

Розділ 21

Основи конституційного право Франції

325

Члени парламенту захищені депутатським індемнітетом, а з 1995 р. - обмеженим депутатським імунітетом. Вони мають вільний мандат при жорсткій фракційній партійній дисципліні. Будь-який імперативний мандат недійсний, права відкликання не існує. Сумі­щення депутатського мандата з державними посадами заборонено.

Для керівництва роботою кожна палата парламенту створює бюро, до якого, крім голови палати, входять віце-голови, секре­тарі та квестори. Головою палати обирається представник найбільш значної партійної фракції в палаті. Крім керівництва, на засіданнях палати голова має й інші важливі повноваження: голови палат призначають по три члени до Конституційної ради, голова нижньої палати є представником у Конгресі парламенту при затвердженні поправок до Конституції, а голова верхньої па­лати виконує функції Президента Республіки у разі введення над­звичайного стану. Голова палати за потребою має право виклика­ти до палати військової частини.

Голова Національних зборів обирається на весь строк легісла­тури (п'ять років), а голова Сенату - після кожного часткового поновлення цієї палати (сенат обирається на дев'ять років і по­новлюється на третину кожні три роки).

У палатах створюються наради голів у складі голови і віце-голів, голів постійних комісій, голів парламентських партійних фракцій, одного з міністрів, а в національних зборах ще й гене­рального доповідача фінансової комісії. На цих нарадах визна­чається організація обговорення питань порядку денного.

Як і в інших парламентах, у палатах французького парламен­ту відповідно до ч. 2 ст. 43 Конституції, створюється по шість по­стійних комісій, що попередньо розглядають законопроекти й певною мірою контролюють діяльність уряду. Кожний парламен­тар повинен входити до складу будь-якої постійної комісії.

Поряд із постійними комісіями на вимогу уряду або за рішен­ням відповідної палати можуть створюватися спеціальні комісії для вивчення якогось конкретного законопроекту. До цих комісій на основі пропорційного представництва входять 41 член ниж­ньої палати і 24 члени, що обираються верхньою палатою. У разі необхідності створюються на пріоритетних началах погоджу­вальні комісії і тимчасові спеціальні комісії з розслідування і кон­тролю, а також особливі комісії (наприклад, з питань позбавлен­ня парламентської недоторканності).

У кожній палаті засновується парламентська делегація у спра­вах Європейських співтовариств.

Залежно від партійної належності парламентарі об'єднуються у фракції, іменовані політичними групами. У Національних збо­рах політична група повинна нараховувати не менше як 20 членів, а в Сенаті - не менше 14.

**Повноваження парламенту.** Французький парламент, як і пар­ламенти інших держав, має законодавчі, контрольні, судові, зов­нішньополітичні та інші повноваження.

Здійснюючи законодавчу діяльність, парламент приймає зви­чайні (прості) органічні та конституційні (що змінюють консти­туцію) закони. Законодавче регулювання суспільних відносин шляхом прийняття звичайних законів обмежено ст. 34 Консти­туції, в якій міститься перелік питань про законодавчі повнова­ження парламенту. Відносини, що виходять за межі цих повнова­жень, належать до компетенції уряду.

Крім того, повноваження парламенту в цій сфері обмежують­ся можливістю Президента проводити референдуми з цих питань, обминувши парламент, та інститутом делегованого законодавства, передбаченого ст. 38 Конституції.

Законодавча ініціатива належить прем'єр-міністру і парламен­тарям. Президент республіки формально таким правом не володіє. Урядові законопроекти подаються до будь-якої палати, а законо­давчі пропозиції парламенту - тільки до бюро його палати. Потім ці законопроекти передаються до постійної або спеціальної комісії. Подальша процедура складається із звичайних етапів - загальної дискусії, постатейного обговорення, голосування за проектом у цілому. Можливими є четверте і п'яте читання, якщо законопро­ект повертається з іншої палати неприйнятим.

При цьому уряд вправі припинити розгляд законопроекту і вимагати «блокованого голосування» з урахуванням тільки по­правок уряду. Ця процедура дозволяє уряду в будь-який час при­пинити дискусію за законопроектом. При цьому допускаються лише п'ятихвилинні виступи по одному представнику від фракції **для** пояснення мотивів голосування.

Законопроект передається до іншої палати не після остаточ­ного ного прийняття, а після кожного читання, що зумовлює мож­ливість його тривалого руху з палати до палати способом «човни-

326

Розділ 21

Основи конституційного право Франції

327

ка». Це може бути припинено урядом, який вправі відповідно до ст. 45 Конституції зажадати від парламенту створення паритет­ної комісії, поправки котрої повинні бути узгоджені з урядом. Якщо комісія не зможе розробити узгоджений текст законопро­екту або її варіант тексту не приймається обома палатами парла­менту, уряд може вимагати від Національних зборів прийняття остаточного рішення. Це дає змогу уряду допускати нескінченне «ходіння» законопроекту з палати до палати, якщо його доля для нього байдужа і, навпаки, у випадку заінтересованості паралізу­вати вето верхньої палати і прискорити прийняття закону. Уряд може також заявити про терміновість проекту до закінчення за­гальної дискусії в палаті, розраховуючи при цьому прийняти за­кон шляхом звичайної процедури без створення змішаної пари­тетної комісії.

Істотні особливості має процедура прийняття парламентом фінансових законопроектів. Проект вноситься до Національних зборів не пізніше третього вівторка жовтня попереднього року. Протягом 40 днів збори повинні провести перше читання законо­проекту. Сенат зобов'язаний прийняти рішення в 20-денний строк після передачі йому проекта. Якщо збори не приймають проект у першому читанні, то уряд передає первинний проект до Сенату, який може врахувати поправки, внесені Зборами і схвалені уря­дом. У цьому разі Сенат повинен визначитися за законопроектом у 15-денний строк. Якщо парламент у 70-денний строк не прийме проект фінансового закону, то останній може бути введений у дію ордонансом Президента. Така жорстка процедура прийняття про­ектів фінансових законів розцінюється як позитивне явище в силу їх особливої важливості для держави, хоча, з іншого боку, це дея­кою мірою обмежує можливості впливу парламенту на їхній зміст.

Після прийняття парламентом закон передається Президенту для промульгації. Підготовку закону до промульгації здійснює Генеральний секретар уряду. Він збирає підписи міністрів, забез­печує закон необхідними додатками. Протягом 15 днів Президент може застосувати слабке вето, тобто зажадати нового розгляду закону в парламенті, що може бути переборено простою більшістю.

Президент до підписання звичайного закону може направити його для висновку до Конституційної ради, органічні ж закони направляються туди в обов'язковому порядку. До підписання за-

кону Президентом звернутися до Конституційної ради можуть де­путати і сенатори (не менше 60 членів кожної палати).

Особливості проходження проектів і пропозицій органічних законів визначені ст. 46 Конституції. За цими законами обгово­рення і голосування в палаті мають бути завершені протягом 15 днів. Якщо між палатами виникнуть розбіжності, то застосовуєть­ся розглянута вище процедура (ст. 45 Конституції). Проте в ос­танньому читанні Національні збори приймають закон абсолют­ною більшістю голосів своїх депутатів. При цьому, якщо органіч­ний закон стосується Сенату, то без згоди останнього він не може **бути** прийнятий. Усі органічні закони до їх промульгації перевіря­ються Конституційною радою.

Парламент може делегувати свої законодавчі повноваження уряду за умови тимчасового характеру такого делегування і на­явності в уряді програми здійснення цих повноважень. Уряд за делегованими повноваженнями видає ордонанси, які повинні бути внесені на розгляд парламенту до закінчення строку, визначено­го в делегуючому законі. В іншому разі вони втрачають юридич­ну силу і стають недійсними. Якщо парламент до закінчення стро­ку делегування не затвердить проект закону про ратифікацію ор­донанса, то останній розглядається як декрет уряду з правом оскарження до Державної ради - вищого органу адміністратив­ної юстиції.

Французький парламент активно використовує багато відомих світовій парламентській практиці форм контролю за діяльністю уряду. Водночас така поширена форма парламентського контро­лю, як інтерпеляція, хоча і передбачена ст. 156 Регламенту Націо­нальних зборів, проте, у зв'язку з тим, що її процедура збігається з процедурою резолюції недовіри, практично не застосовується.

Для здійснення контролю використовуються питання до міністрів на пленарному засіданні, створюються різні слідчі та контрольні комісії. З контрольними повноваженнями пов'язане право подачі до парламенту петицій, тобто звернень, що направ­ляються парламенту або через голову палати, або через свого пар­ламентаря.

Важливу роль у здійсненні парламентського контролю відіграє заснований 1973 р. парламентський посередник, призначений урядом. Громадяни не можуть звертатися безпосередньо до посе­редника, а направляють заяви через своїх депутатів і сенаторів.

328

Розділ 21

Основи конституційного право Франції

329

Для поновлення порушених прав громадян посередник не має ніяких власних повноважень. Згідно з законом про посередника 1973 і 1976 років, останній дає рекомендації, необхідні для вирі­шення даної справи, і пропозиції про поліпшення діяльності відпо­відного органу.

За результатами парламентського контролю санкції до уряду може застосовувати тільки нижня палата. Вона може змусити уряд піти у відставку в результаті винесення резолюції недовіри або відмови в довірі. У разі відмови в довірі уряд не може розпустити нижню палату, а верхня взагалі не підлягає розпуску. Право роз­пустити нижню палату має Президент.

Група депутатів (не менше 1/10 чисельності парламенту) може внести резолюцію недовіри, що голосується не раніш як через 48 годин після її внесення. Резолюція приймається абсолютною більшістю голосів від загальної кількості членів нижньої палати.

При відхиленні резолюції недовіри її авторам забороняється її повторне внесення протягом тієї ж звичайної або надзвичайної сесії. Проте, якщо резолюція недовіри внесена у відповідь на по­становку питання про довіру, то ця заборона не діє.

Зовнішньополітичні повноваження парламенту зводяться до оголошення війни, стану облоги та ратифікації міжнародних до­говорів. До судових повноважень парламенту належить створен­ня ним особливих судів для розгляду справ вищих посадових осіб -Високої палати правосуддя і Суду правосуддя республіки - й ого­лошення амністії. Висока палата правосуддя формується для здійснення правосуддя стосовно Президента республіки за дер­жавну зраду, а Суд правосуддя республіки - для розгляду справ членів уряду з приводу злочинів або деліктів, вчинених ними при виконанні своїх функцій. Інституту імпічменту у Франції не існує.

Президент. Президенту Республіки належить центральне місце в системі державних органів П'ятої республіки. Разом із уря­дом він утворює центральну виконавчу владу. Відповідно до ст. 5 Конституції, він стежить за додержанням Конституції, забезпе­чує своїм арбітражем нормальне функціонування державних інститутів, спадкоємність держави, вживає заходів щодо забезпе­чення її територіальної цілісності, забезпечує дотримання міжна­родних угод і договорів.

Президент Республіки обирається шляхом загального, прямого, рівного і таємного голосування. Строк повноважень Президента -

п'ять років. Обмежень для переобрання не існує. Кандидат у Прези­денти повинен задовольняти всім вимогам, що ставляться до осіб, які обираються до Парламенту. Через те, що у Франції немає інсти­туту Віце-президента, у випадку дострокової вакансії посади Пре­зидента його обов'язки тимчасово виконує Представник Сенату, а якщо він теж не в змозі виконувати ці обов'язки, їх виконує уряд.

Нові вибори проводяться не раніш як через 20 і не пізніш як через 35 днів після відкриття вакансії. За весь час існування П'я­тої республіки двічі мали місце випадки дострокової вакансії по­сади Президента і проведення дострокових виборів: у 1969 р. у зв'язку з відставкою Президента де Голля і у 1974 р. у зв'язку зі смертю Президента Жоржа Помпіду.

Відповідно до ч. 11 ст. 7 період, коли Президент відсутній або не може здійснювати свої функції, не допускається ні голосуван­ня довіри уряду, ні перегляд Конституції.

Повноваження виконуючого обов'язки дещо обмежуються. Зокрема, він не може проводити референдум і розпустити Націо­нальні збори.

Президент Республіки має широкі повноваження. Згідно зі ст. 19 Конституції існує дві основні групи повноважень:

* ті, що здійснюються Президентом самостійно, тобто в диск­  
  реційному порядку (особисті повноваження);
* ті, що потребують для свого здійснення контрасигнатури  
  Прем'єр-міністра (іноді також окремих міністрів, відповідальних  
  за виконання даного акта Президента).

До першої групи особистих повноважень Президента належать:

1. Право розпуску Національних зборів (з цього питання Пре­  
   зидент повинен проконсультуватися з головами палат Парламен­  
   ту і Прем'єр-міністром, хоча ці консультації його ні до чого не  
   зобов'язують). Це право Президента обмежене трьома умовами:  
   не може бути здійснений розпуск протягом року після поперед­  
   нього розпуску; під час дії надзвичайного стану або виконуючим  
   обов'язки Президента.
2. Право призначати Прем'єр-міністра і за його поданням інших  
   членів уряду, а також відкликати їх. Призначення уряду Прези­  
   дентом потребує наступного схвалення урядової програми ниж­  
   ньою палатою парламенту, а це означає, що при призначенні  
   Прем'єр-міністра Президентові доводиться враховувати позицію  
   партійної більшості Національних зборів.

330

Розділ 21

Основи конституційного право. Франції

331

1. Право на пропозицію уряду під час сесії парламенту або на  
   спільну пропозицію обох палат передавати на референдум будь-  
   який законопроект з питань організації публічної влади, еконо­  
   мічних або соціальних реформ і публічних служб, що сприяють  
   їм або дозволяють ратифікацію міжнародного договору, який не  
   суперечить Конституції, впливає на функціонування державних  
   інститутів.
2. Право звертатися з посланнями до палат на їх роздільних  
   засіданнях.
3. Право на свій розсуд головувати в Раді міністрів. Ніяке засі­  
   дання уряду у формі Ради міністрів неможливе за відсутності  
   Президента, крім випадку, коли він безпосередньо уповноважив  
   іншу посадову особу здійснювати голосування на конкретному  
   засіданні й у зв'язку з конкретним порядком денним.
4. Право вводити в країні надзвичайний стан. До введення над­  
   звичайного стану Президент повинен провести такі самі консуль­  
   тації, як і при розпуску Національних зборів.
5. Право звернення до Конституційної ради із запитами і при­  
   значення однієї третини його членів.
6. Президент - глава Збройних сил, він головує у вищих радах  
   і комітетах Національної оборони. У разі потреби Прем'єр-міністр  
   може заміщати Президента як голова на засіданнях рад і комі­  
   тетів Національної оборони.
7. Право помилування.

До повноважень Президента, що потребують контрасигнату-ри прем'єр-міністра або окремих членів уряду, належать: скли­кання парламенту на надзвичайну сесію; підписання декретів і ордонансів, прийнятих Радою міністрів; призначення вищих ци­вільних і посадових осіб та їх усунення; ратифікація окремих міжнародних договорів; призначення дипломатичних представ­ників; участь у розгляді законопроектом уряду.

Президенту належить право законодавчої ініціативи з питань, що стосуються конституційних переглядів, передачі законопро­ектів на референдум; а також право відкладального вето на зако­ни, прийняті парламентом, або право звернення і до Конститу­ційної ради на предмет відповідності закону Конституції.

Президент має широку регламентарну владу. У зв'язку з тим, що парламент вправі регулювати своїми законами тільки ті сус-

пільні відносини, які визначені Конституцією, решта регулюєть­ся актами виконавчої влади. Цим обумовлено те, що акти, які підписуються Президентом, не розглядаються як звичайні підза-конні акти, прийняті на основі й для виконання закону. Тому ор-донанси і декрети, що підписуються Президентом, є самостійни­ми нормативно-правовими актами, які виконують у регулюванні окремих суспільних відносин таку саму роль, що і закон.

Визнання Конституційною радою законодавчого акта як та­кого, що не відповідає вимогам ст. 34 Конституції, надає право регламентарній владі змінювати і замінювати цей закон власни­ми нормативними актами.

У Конституції визначені важливі повноваження Президента щодо зовнішніх відносин, оборони і безпеки. Він представляє краї­ну в міжнародних відносинах; акредитує надзвичайних послів і посланників в іноземних державах, а надзвичайні посли та послан­ники цих держав акредитуються при ньому; веде переговори про укладення міжнародних договорів і ратифікує їх, крім тих, для ратифікації яких потрібний закон, а для територіальних питань -ще й згода заінтересованого населення.

Особливо важливе значення має не передбачене Конституцією право Президента вводити в дію стратегічні ядерні сили, що на­дане йому 1964 р. звичайним декретом уряду.

У сфері судової влади повноваження Президента істотно роз­ширені порівняно з Четвертою республікою. Крім традиційного для глави держави права помилування Президент став активно впливати на склад і діяльність Вищої ради магістратури, входячи до складу обох її відділень і головуючи в ній. Це повноваження ефективно сприяє Президенту у виконанні важливої функції га­ранта незалежності судової влади.

На практиці Президент має більші повноваження, ніж ті, що належать йому за Основним законом. Так, він приймає рішення, якими втручається в компетенцію уряду, коли в парламенті є «од­ноколірна» з Президентом більшість, тобто коли Президент і пар­ламентська більшість належать до однієї політичної партії.

Президент республіки за Конституцією політично не є відпові­дальним. Він може бути засуджений лише за державну зраду, склад якої офіційно не визначений. Обвинувачення може бути висунуто йому тільки обома палатами парламенту, що повинні прийняти ідентичне рішення відкритим голосуванням і абсолют-

332

Розділ 21

Основи конституційного право Франції

333

ною більшістю голосів своїх членів. Судить Президента в цьому разі Високий суд правосуддя, члени якого, відповідно до ч. 2 ст. 67 Конституції, обираються в рівній кількості Національними зборами і Сенатом зі свого складу після кожного повного або част­кового поновлення палат. Високий суд правосуддя складається з 24 суддів і 12 заступників.

У випадку віддання парламентом Президента під суд слідча комісія, яка щорічно призначається Бюро Касаційного суду в складі п'ятьох постійних членів і двох заступників, проводить розслідування. Після цього Високий суд правосуддя схвалює таємним голосуванням і абсолютною більшістю голосів рішення про винність Президента, його співучасників і посібників, про міру покарання, якщо винність буде встановлена. Ці рішення оскар­женню не підлягають. На практиці Високий суд правосуддя ще не розглядав подібних справ.

Офіційна резиденція Президента - Єлисейський палац. Пре­зиденту допомагає в його діяльності особистий апарат, що сягає кількох сотень чоловік. Апарат Президента складають: кабінет, генеральний секретаріат, військовий комітет, чиновник для особ­ливих доручень. Усі співробітники Єлисейського палацу призна­чаються та звільняються Президентом на його власний розсуд.

**Уряд** - колегіальний орган, що здійснює поряд або разом із Президентом Республіки виконавчу владу. У Конституції розділ про уряд розміщено одразу після розділу про Президента і перед розділом про парламент, що вже саме по собі свідчить про те зна­чення, яке надавали цьому інституту автори Конституції.

Уряд Франції має своєрідну структуру. Він виступає у формі Ради міністрів, що об'єднує усіх його членів під головуванням Президента. Засідання у разі відсутності Президента іменуються Радою кабінету. Як уже зазначалося, Прем'єр-міністр може голо­вувати в Раді міністрів тільки за спеціальним повноваженням Президента і за визначеним порядком денним.

У Конституції вказуються питання, які підлягають обов'язко­вому розгляду в Раді міністрів. Усі найважливіші проекти регла-ментарних нормативних актів, проекти законів, рішення про по­становку питання про довіру, про проведення референдуму, при­значення на вищі державні посади та деякі інші підлягають обговоренню в Раді міністрів. Інші повноваження здійснюються на засіданнях Ради кабінету під головуванням Прем'єр-міністра.

Формування уряду належить до компетенції Президента. Зок­рема, Президент добирає кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра і призначає його. Останній добирає міністрів і представляє Пре­зиденту, який призначає їх. Хоча призначення Прем'єр-міністра є особистим правом Президента, проте при цьому він змушений враховувати розстановку політичних сил у Національних зборах, довіру яких повинен мати уряд.

Новий уряд за Конституцією не зобов'язаний подавати свою програму і склад на затвердження нижньої палати парламенту. Проте уряд на власний розсуд просить Національні збори про схвалення урядової програми або заяви з питань загальної по­літики.

Уряд несе колективну відповідальність перед Національними зборами. Групою депутатів Національних зборів (не менше деся­тої частини загальної кількості) може бути поставлена на голосу­вання резолюція недовіри. Голосування за резолюцією недовіри проводиться не раніше 48 годин після її надходження до Бюро Національних зборів. Для її прийняття необхідна абсолютна більшість голосів депутатів.

У випадку відмови в довірі або прийняття резолюції недовіри Прем'єр-міністр повинен вручити Президентові Республіки зая­ву про відставку уряду. Остаточне рішення приймає Президент, який може прийняти відставку уряду і призначити нового Прем'єр-міністра або прийняти рішення про достроковий розпуск Національних зборів і призначення нових виборів.

Конституція заснувала інститут несумісності посади члена уряду з володінням парламентським мандатом, з якоюсь посадою професійного представництва загальнонаціонального характеру, а також з будь-якою державною службою або професійною діяль­ністю. Водночас законодавством не забороняється поєднувати членство в уряді з мандатом комунального радника, з посадою мера і навіть голови генеральної та регіональної ради.

Повноваження уряду здійснюються або разом із Президентом Республіки, або кабінетом, або одноособово Прем'єр-міністром. Конституція підкреслює особливу роль Прем'єр-міністра. Згідно зі ст. 2-1 Конституції, він керує діяльністю уряду, відповідає за на­ціональну оборону, забезпечує виконання законів, здійснює регла-ментарні повноваження і призначає на цивільні та військові посади. Окремі свої повноваження він може делегувати міністрам. Прем'єр-

334

Розділ 21

Оснози конституційного право Франції

335

міністру належить право законодавчої ініціативи. Для визначення відповідності прийнятого парламентом законопроекту Конституції він має право звертатися до Конституційної ради. На пропозицію Прем'єр-міністра скликаються надзвичайні сесії парламенту, про­водяться закриті засідання палат у формі секретного комітету і мо­жуть подовжуватися строки чергових сесій парламенту.

Велике значення має також і те, що деякі важливі повноважен­ня Президента Республіки здійснюються на пропозицію або після консультацій з Прем'єр-міністром; Прем'єр-міністру у здійсненні його функцій Допомагає генеральний секретар уряду, а також власні служби - кабінет Прем'єр-міністра, генеральні секретаріа­ти планування, оборони та ін. Кожний міністр має свій кабінет (а в департаментах засновуються служби міністрів).

§ 5. Регіональне і місцеве управління та самоврядування

Система місцевих органів у Франції ґрунтується відповідно до адміністративно-територіального поділу, який у 80-ті роки минулого століття був радикально реформований за допомогою прийняття законів про децентралізацію.

Складовими частинами адміністративно-територіальної струк­тури Франції є (знизу доверху): комуна, кантон, округ, департа­мент і регіон. При цьому кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, а є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні адміністративні органи. Округами управляє суп-рефект, який призначається зверху. Кантони являють собою істо-рико-географічні одиниці та використовуються як виборчі округи для виборів до ради департаментів, а іноді у них створюються су­дові органи - трибунали малої інстанції. Крім них існують такі спец­іальні округи, як: військові, судові, шкільні та ін., межі яких не зав­жди збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць.

Територіальними самоврядними колективами Франції, що мають виборні органи самоврядування, є регіони, департаменти та комуни.

Традиційно основною одиницею адміністративно-територіально­го поділу Франції є департамент. З 1965 р. на території метрополії їх нараховується 96, включаючи Париж. Для вирішення сучасних еко­номічних і соціальних проблем департамент виявився неефектив-

ною малопотужною одиницею, що зумовило прийняття 2 березня 1982 р. Закону про децентралізацію, згідно з яким метрополія була поділена на 22 регіони (області), що охоплюють кілька департаментів (від 3 до 5). Регіон став основною територіальною одиницею, у рам­ках якої здійснюються найважливіші економічні і соціальні програ­ми розвитку. Регіони мають власний бюджет, розробляють власні плани економічного та соціального розвитку, а також облаштова-ності території і розвитку інфраструктури.

Головним представницьким органом регіону є регіональна рада, члени якої обираються шляхом загальних і прямих виборів у про­порційній виборчій системі. Вибори проводяться по департамен­тах. Кількість представників, що обираються від департаментів, пропорційна кількості населення, але в будь-якому випадку не може бути менша за три. Функції органу виконавчої влади здійснює го­лова регіональної ради, який очолює регіональну адміністрацію.

Представником центральної влади в регіоні є регіональний комісар республіки (префект). Префектом (регіональним комі­саром республіки) регіону є префект найбільш значного департа­менту регіону. Він представляє державу, уряд і окремих його членів, інформує їх про події на підвідомчій території, керує діяль­ністю місцевих державних служб. У порядку адміністративного нагляду за самоврядуванням префект одержує всі акти органів самоврядування протягом 15 днів після їх прийняття і може ос­каржити їх з мотивів незаконності до адміністративного суду. Усе це свідчить про великий вплив регіонального префекта на вирі­шення всіх місцевих справ.

У департаментах обирається генеральна (департаментська) рада терміном на шість років, що поновлюється наполовину кожні три роки. Члени генеральної ради, іменовані радниками, обира­ються шляхом загального, прямого і таємного голосування. За­стосовується мажоритарна система виборів у два тури. Виборчим округом на виборах є кантон (звідси й сама назва цих виборів -«кантональні»). На чолі генеральної ради і департаментської ад­міністрації стоїть голова, який обирається його радою. До веден­ня генеральної ради віднесене прийняття бюджету і контролю за його виконанням, організація департаментських служб, керуван­ня майном департаменту. Департамент покликаний координува­ти діяльність органів самоврядування комун і розподіляти фінан­сові субсидії між комунами.

336

Розділ 21

Основи конституційного право. Франції

337

Так само, як у регіоні, в департаменті, як і раніше, зберігається посада представника уряду в особі префекта. Він керує роботою всіх місцевих посадових осіб, відділень, управлінь і агентств, що представляють центральний уряд. На префекта департаменту покладено здіснення контролю за законністю дій і рішень вибор­чих органів і посадових осіб департаменту.

Після проведення реформи місцевого самоврядування вико­навчим органом департаменту є голова генеральної ради.

Низовою адміністративно-територіальною одиницею є кому­на (община) - найстарший самоврядний колектив, що володіє порівняно широкими повноваженнями. Великі міста мають ста­тус общин, але з іще ширшими повноваженнями. Усього комун нараховується близько 37 тисяч, їх населення коливається від 100 чоловік у селі до 1 млн і більше в містах. Представницьким орга­ном комун є муніципальні ради, чисельність радників у яких ко­ливається від 9 до 69 залежно від кількості населення комун. Особ­ливий статус мають найбільші міста Франції. (Наприклад, у Па­рижі 163 члени ради, у Марселі - 101 радник, у Ліоні - 73.)

Муніципальні радники обираються шляхом загального пря­мого і таємного голосування. Правом участі в місцевих виборах володіють також постійно проживаючі іноземці та громадяни Європейського Союзу. Термін повноважень муніципальних рад -шість років. У комунах із населенням до 3,5 тис. чоловік викори­стовується мажоритарна система виборів у два тури в поєднанні з принципом пропорційного представництва.

Муніципальна рада приймає бюджет, встановлює місцеві по­датки, розпоряджається майном комуни, призначає службовців, приймає програми розвитку, займається ринком, місцевими до­рогами і вирішує багато інших питань місцевого значення.

Якщо буде встановлено, що муніципальна рада не спроможна управляти комуною, то декретом Президента, прийнятим на засі­данні Ради міністрів, вона може бути достроково розпущена. Про­те цей декрет може бути оскаржений до адміністративного суду.

Муніципальна рада таємним голосуванням обирає на шість років мера і його заступників. Мер є представником муніципаль­ної ради і водночас очолює комунальну адміністрацію. Оскільки в комунах немає представників центральної влади, мер за своєю посадою вважається представником державної влади в комуні.

Значна самостійність комун і відсутність посадових осіб, які призначаються урядом, певною мірою врівноважується жорстким

адміністративним контролем з боку уряду через префектів регіо­нів і департаментів, які мають право припиняти виконання неза­конних рішень муніципальних рад.

Отже, вся система місцевого й регіонального управління ґрун­тується на сполученні управління і самоврядування.

Характеризуючи адміністративно-територіальний устрій і місцеве управління та самоврядування Франції, слід також заз­начити, що ряд колишніх французьких колоній зберіг державно-правові зв'язки з метрополією, отримавши статус заморських де­партаментів і територій.

Заморські департаменти мають найбільш тісний правовий зв'я­зок із Францією. Це один із видів територіальних колективів Франції зі статусом регіонів, пристосованих до місцевих умов. Усі чотири заморські департаменти зі специфічним расовим складом (переважає темношкіре населення) територіально віддалені від Франції (Гваделупа, Мартиніка, Реюньйон). Вони мають статус звичайних французьких регіонів і департаментів.

Заморські території (їх також чотири) не є частиною метро­полії за океаном і мають найбільший ступінь юридичної само­стійності. Вони мають дуже велику автономію і ще більш відда­лені від Франції (Французька Полінезія, Нова Каледонія, остро­ви Уолліс і Футуна, Арктичні землі).

Заморські території мають різноманітний правовий статус, але загальним для них є те, що вони управляються виборними орга­нами на основі своїх статутів.

До складу Франції входять дві заморські території з особли­вим статусом: острів Майота та острови Сен-Пьєр і Мікелон. Ці дві території повільно еволюціонують убік перетворення в май­бутньому на незалежні держави.

Нарешті, особливий статус політичної автономії має великий острів у Середземному морі - Корсика. Це єдина автономія у складі континентальної Франції, що є невід'ємною частиною метрополії. Вона не є заморським департаментом або заморською територією.

Корсика обирає свій парламент - Збори з обмеженою компе­тенцією. Виконавчу владу здійснює голова, що обирається Збо­рами. У цілому Корсика має більше прав, ніж звичайний конти­нентальний департамент, і не менше від заморської території.

На закінчення слід додати, що адміністративно-територіаль­ний поділ Франції відрізняється ускладненою структурою, а

**22 — 6-565**

338

Розділ 21

місцеве самоврядування характеризується тенденцією до подаль­шої централізації, підвищенням ролі й значення територіальних самоврядних колективів.

§ 6. Судова влада

Правосуддя у Франції здійснюється чотирма гілками судової влади:

1) громадські суди, в яких розгляд дрібних суперечок здій­снюється непрофесійними суддями - медіаторами (посередника­ми), що призначаються місцевими радами; 2) ієрархічна система судів загальної юрисдикції, які розглядають кримінальні та цивільні справи. Це трибунали малої інстанції, що розглядають незначні кримінальні та цивільні справи (є в департаментах); три­бунали великої інстанції, що розглядають кримінальні та цивільні справи середньої складності; апеляційні суди; суди присяжних (асизи) при розгляді кримінальних правопорушень, за які перед­бачене покарання понад п'ять років позбавлення волі. До їхнього складу входять троє фахових суддів та 9 присяжних засідателів; касаційний суд, що очолює всю систему судів загальної юрис­дикції; 3) різноманітні спеціальні суди (у справах неповнолітніх, військовослужбовців, з кримінальних справ, а також комерційні й трудові); 4) ієрархічна система адміністративних судів, яку скла­дають регіональні адміністративні суди (низова ланка), адмініст­ративні апеляційні суди та державна рада (вища ланка).

Крім цих судів у Франції існують два спеціальних органи, що не увійшли до судової системи, вони створені для суду над вищи­ми чиновниками: 1) Суд правосуддя республіки - судить міністрів; 2) Високий суд правосуддя - розглядає обвинувачення проти Президента.

Наявність такої складної судової системи зумовлює мож­ливість суперечок про компетенцію та підсудність. Для дозволу цих суперечок створений Трибунал з конфліктів. Він складаєть­ся з восьми членів: по три обираються Касаційним судом і Дер­жавною радою. Ці шість членів обирають із числа своїх колег у відповідному органі ще двох членів Трибуналу і двох їхніх за­ступників. Перевибори проводяться кожні три роки. Головою Три­буналу за посадою є міністр юстиції, але фактично Трибуналом керує віце-голова, який призначається міністром юстиції.

**Розділ 22**

Основи конституційного право Великобританії

Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії (як правило, скорочено зветься - Великобританією або за назвою основної частини - Англією) знаходиться у Західній Європі на Британських островах. Столиця Великобританії - Лондон. Ве­ликобританія порівняно невелика країна. За розміром території (244,1 тис. кв. км) вона майже у 40 разів менше США (9373 тис. кв. км), а за кількістю населення (близько 59 млн чоловік) - мало не в 5 раз менше кількості мешканців США (приблизно 270 млн чоловік). Незважаючи на це, Великобританія грає дуже суттєву роль на міжнародній арені, а також є державою з багатовіковими демократичними традиціями. Великобританія - країна з високим показником рівня розвитку економіки, вона посідає 5-е місце у світі за обсягом ВВП. Великобританія є центром Співдружності, політичного та економічного об'єднання країн і територій, які раніше входили до Британської імперії. Крім Великобританії чле­нами Співдружності є Австралія, Канада, Нова Зеландія та інші держави.

§ 1. Конституція

Головним джерелом конституційного права більшості країн світу є конституція у «формальному значенні», тобто єдиний нор­мативно-правовий акт вищої юридичної сили. Стародавні коріння парламентаризму, стабільна політична і правова система, високий **рівень** правової культури населення та своєрідний британський консерватизм дозволяють і досі не мати у Великобританії такої конституції.

Водночас британська конституція існує в так званому «мате­ріальному значенні» і представляє собою сукупність норматив-правових актів, судових прецедентів, конституційних угод, док-джерел, які встановлюють права і свободи людини, ть порядок формування і повноважень органів публіч-. а також принципи взаємовідносин між державою, сус­пільством і людиною. Британська конституція у своєму роді є

340

Розділ 22

унікальною. Насамперед, унікальність конституції полягає в особ­ливості її форми, структури та порядку внесення змін.

Відсутність у державі конституції у вигляді єдиного писаного акта та, навпаки, наявність великої кількості конституційних угод дозволяють стверджувати, що конституція є неписаною за фор­мою. Конституція складається з наступних частин: а) статутне право; б) прецедентне право; в) доктринальні джерела або труди авторитетних науковців у галузі юриспруденції; г) конституційні угоди.

До статутного права входять: 1) так звані «історичні правові акти», що були прийняті до XX ст., але розглядаються як діюче право: Велика Хартія Вольностей 1215 p., Білль про права 1689 p., Акт про престолонаслідування 1701 р. тощо; 2) парламентські за­кони: акти про Парламент 1911 та 1949 pp., Акт про перів 1958 та 1963 pp., Акт про громадянство 1981 р., Акт про народне пред­ставництво 1989 р., Акт про права людини 1998 р., Акт про Шот­ландський парламент 1998 р. тощо; 3) акти делегованого законо­давства, які були прийняті виконавчою владою шляхом делегу­вання Парламентом своїх прав. До цієї групи входять акти, які видаються міністрами Корони, місцевими органами влади, пуб­лічними корпораціями. Найважливішими з таких актів є накази Таємної ради, які приймаються від імені Монарха. Наприклад, на­казом її Величності №1749 від 22.06.1999 р. у Таємній раді Шот­ландії було надано право встановлювати заборону на використан­ня засобів комунікації засудженим.

Прецедентне право, як складова частина британської консти­туції, представляє собою сукупність судових рішень з конститу­ційних питань, які надалі є обов'язковими при розгляді аналогіч­них проблем. Водночас прецедентне право формується тільки рішеннями вищих судових інстанцій -Палатою лордів та Вер­ховного суду, який складається з трьох самостійних судових уста­нов - Апеляційного суду, Високого суду та Суду Корони. На су­часному етапі сфера дії прецедентного права досить обмежена. Як правило, це право регулює питання, що стосуються привілеїв Корони. Необхідно зауважити, що сьогодні дедалі більше судо­вих рішень отримують статутне оформлення. Так, наприклад, до 2000 р. прецедентне право регулювало значну частини інституту прав людини. Однак у 1998 р. Королевою був промульгований

Основи конституційного право Великобританії 341

Акт про права людини (набрав чинності у 2000 p.), який імпле-ментував Європейську конвенцію про захист прав людини та ос­новних свобод до національного права та гарантував судовий за­хист прав і свобод, встановлених зазначеною Конвенцією.

Доктринальні джерела або труди видатних науковців у галузі юриспруденції використовуються як додаткове джерело британсь­кої конституції. До доктринальних джерел звертаються тоді, коли конституційно-правові відносини не врегульовані ні статутним правом, ні прецедентним правом, ні конституційними угодами. Так, у 1920 р. Палата лордів визначила королівську прерогативу, посилаючись на думку англійського конституціоналіста XIX ст. А. В. Дайсі.

Конституційні угоди складають важливу частину неписаної британської конституції. Вони регулюють дуже широке коло сус­пільних відносин, які пов'язані з процесом здійснення державної влади. Це відносини між Монархом, законодавчою та виконав­чою владою; між членами уряду; між палатами парламенту. При­кладом такої конституційної угоди може бути парламентське го­лосування шляхом «розподілу»: прихильникам і противникам законопроекту пропонується вийти до різних приміщень, спе­ціально призначених для підрахунку голосів, після чого їх рахує пристрій. Низка конституційних угод виникає на основі норм ста­тутного права. Так, статути встановлюють, що Монарх: а) затвер­джує біллі, які приймає парламент і користується правом абсо­лютного вето; б) розпускає та скликає парламент; в) призначає та зміщує міністрів, які несуть відповідальність перед Монархом. Однак ці норми статутного права стали засадою для формування наступних конституційних угод, згідно з якими Монарх повин­ний: а) затверджувати біллі, тобто не користуватися правом аб­солютного вето; 6) розпускати та скликати парламент лише за порадою Прем'єр-міністра; в) призначати Прем'єр-міністром осо­бу, яка має підтримку більшості членів Палати громад, а за пора-дрю з Прем'єр-міністром призначати інших членів кабінету, які несуть колективну та індивідуальну відповідальність перед Па­латою громад.

Що стосується специфіки структури британської конституції,

о вона полягає у її несистематизованості. У зв'язку з тим, що

конституція складається з різнорідних за формою, сутністю та

змістом складових частин та не має чіткої класичної структури -

342

Розділ 22

Основи конституційного право. Великобританії

343

преамбула, основна частина, заключні та перехідні положення, з повною певністю її можна віднести до групи некодифікованих конституцій.

За способом внесення змін конституція Великобританії є гнуч­кою, тому що в доктрині англійського права немає різниці між «конституційним» та «поточним» законодавством. Існує загаль­ний порядок прийняття та змін парламентських законів, які не переглядаються судами або оголошуються неконституційними. Гнучкість британської конституції дозволяє створити, з одного боку, стабільну взаємодію органів державної влади, а з іншого боку, забезпечити реальність британської конституції щодо відно­син, які склалися у суспільстві.

На сучасному етапі британська конституція є єдиною для Об'єд­наного Королівства Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Водночас питання про необхідність проведення конституційної ре­форми є предметом постійних дискусій у політичному житті Вели­кобританії. Уряд під керівництвом Ентоні Блера проводить програ­му реформ, які спрямовані на значні зміни діючої конституції. Зок­рема, відповідно до одного з напрямів конституційної реформи у 1998 р. були прийняті Акт про утворення Національної асамблеї Уельсу та Акт про Шотландський парламент. Ці акти надали мож­ливість у кілька етапів здійснити процес децентралізації політичної влади та провести реформу регіонального управління.

§ 2. Консгитуційно-правовий статус людини та громадянина

Відсутність у країні писаної конституції спричинює утворен­ня особливостей конституційно-правового регулювання прав і свобод людини та громадянина. На практиці права британців рег­ламентуються як статутним правом (Велика Хартія Вольностей 1215 p., Білль про права 1689 р., Акт про права людини 1998 р. тощо), так і прецедентним правом і конституційними угодами. У британському конституційному праві не існує загальновизнаної класифікації прав і свобод громадян на конституційні (основні) та галузеві (похідні). Насамперед, усі права і свободи людини є індивідуальними правами, які обмежуються державою та базують­ся на основі принципу «кожний може робити те, що не забороне­но законом». Проаналізуємо кілька з прав і свобод.

Значне місце серед інших індивідуальних прав британців зай­має право на свободу особистості, яке полягає у праві особи не піддаватися тюремному ув'язненню, арешту або будь-якому іншо­му фізичному обмеженню свободи. Ще Habeas Corpus Act 1679 p. встановив наступні актуальні положення: а) право затриманого з'ясувати причини його затримання та вимагати від судді їх пере­вірки протягом 24 годин; б) право вважатися невинним поки про­вина не буде доведена судом; в) заборона на отримання доказів вини шляхом психічного та фізичного тиску; г) право на звичай­ний, а не надзвичайний суд або суд з особливими повноваження­ми. У британській правовій доктрині право на свободу особис­тості включає таємницю перепису та телефонних розмов, захист від електронних засобів контролю за особистим життям, свободу совісті та віросповідання.

Водночас поряд з гарантіями захисту права на свободу особи­стості законодавство передбачає певні обмеження, які пов'язані з боротьбою проти тероризму. Наприклад, Акт про запобігання те­роризму 1984 р. встановлює обмеження права на захист особис­тості за умови кримінально-правового переслідування. А відпо­відно до законодавства про телефонні та телеграфні повідомлен­ня поліція у виняткових випадках може контролювати телефонний та телеграфний зв'язок.

Одним із суттєвих індивідуальних прав британців є право на захист приватної власності від свавілля держави, фізичних і юри­дичних осіб. Водночас процес здійснення права власності перед­бачає, що держава може вилучити частини власності у вигляді податків лише на основі законодавства. Вперше принцип «будь який закон і будь-який податок походять від парламенту» був проголошений у Біллі про права 1689 р. Таким чином, обмежен­ня права власності припускається лише шляхом прийняття за­конів і тільки у зв'язку з необхідністю забезпечення публічних інтересів.

Важливими індивідуальними правами британців у сфері полі­тики є свобода зборів та асоціацій, право участі у діяльності полі­тичних партій, профспілок та інших громадських об'єднань, пра­ва обирати та бути обраним тощо. Ці права, як і низка інших, здійснюються громадянами з обмеженнями, які встановлюються у законодавстві. Наприклад, в Акті про суспільний порядок 1994 р. закріплюється, що проведення зборів повинно бути узгоджено з

344

Розділ 22

Основи конституційного право Великобританії

345

власником земельної ділянки, на території якої вони проводять­ся.

Що стосується індивідуальних прав і свобод у сфері соціаль­ної політики, економіки та культури, то вони отримали значний розвиток тільки після Другої світової війни. Наприклад, були за­проваджені такі соціальні інститути, як: страхування від безробі­ття, право на страйк, на пенсійне забезпечення, на сприятливе для населення довкілля, право на рівну оплату за рівну працю тощо.

Необхідно підкреслити, що у Великобританії на сучасному етапі процес розвитку інституту прав людини проходить під впли­вом: по-перше, існуючих національних своєрідностей різних сфер життя британського суспільства; по-друге, розвитку міжнародного права в галузі прав людини, імплементація якого у національне право має свої особливості. Незважаючи на вікові демократичні традиції та ратифікацію у 1951 р. Європейської конвенції про за­хист прав людини та основних свобод 1950 p., протягом тривало­го часу Великобританія не визнавала права на подачу індивіду­альної скарги та обов'язкову юрисдикцію Європейського Суду з прав людини. Права, що гарантуються у Конвенції, не захищали­ся у британських судових інстанціях. Згідно з правом країни та­кий парадокс існував аж до 2 жовтня 2000 p., коли був запрова­джений у дію Акт про права людини 1998 р. На думку англійсь­ких учених цей Акт уперше формально закріпив права людини у чітких і визначених термінах. До прийняття Акта про права лю­дини основним у британському інституті прав людини було не закріплення прав і свобод у законодавстві, а ефективні судові та несудові засоби їх захисту (наприклад, Парламентський уповно­важений, уповноважений з місцевих справ, уповноважений щодо прав затриманих тощо). Водночас за аналізом відділу щодо дос­лідження застосування Акта про права людини Лондонського уні­верситету загальна кількість справ, пов'язаних з цим Актом, скла­дала 153317 в жовтні 1999 р. та 166524 в березні 2001 р. Ця кількість свідчить про гостру необхідність реформування бри­танської системи забезпечення прав і свобод людини та громадя­нина.

**Громадянство.** Конституційно-правове регулювання інститу­ту британського громадянства також має свої особливості. До се­редини XX ст. в основу регламентації питань громадянства була

покладена доктрина загального права про вірнопідданство. У другій половині XX ст. були прийняті низка законів про грома­дянство. На сучасному етапі питання, що пов'язані з придбанням, зміною, втратою громадянства, встановлюються в Акті про гро­мадянство 1948 р. та 1981 р. Згідно з законодавством про грома­дянство до громадян Великобританії відносять таких осіб: а) гро­мадян Об'єднаного Королівства Великобританії та Північної Ірландії; б) громадян британських залежних територій.

Законодавство про громадянство закріплює такі способи на­буття громадянства: а) філіація, яка здійснюється на основі прин­ципу крові та ґрунту; б) натуралізація; в) реєстрація.

§ 3. Політичні партії та партійна система

Британські політичні партії займають дуже суттєве місце в суспільно-політичному житті країни. Практика свідчить, що зви­чайні британці на парламентських виборах, як правило, підтри­мують партійних кандидатів. Так, на виборах у червні 2001 р. з 659 мандатів Палати громад лише 1 «позапартійний» кандидат став членом цієї Палати. Водночас у зв'язку з тим, що у Велико­британії історично склалася двопартійна система, тільки дві го­ловні політичні партії мають можливість приймати активну участь у формуванні органів влади. Британська двопартійна система сформувалася наприкінці XVII ст., коли були утворені партії торі (лояльних до короля-католика консервативних сил) та партія вігів (лібералів, які виступали проти короля). Потім на базі партії торі була сформована Консервативна партія, а на основі партії вігів — Ліберальна партія. Подальший розвиток капіталістичної систе­ми Великобританії викликав до появу нової Лейбористської партії (робочої партії), яка поступово змінила на політичній арені Лібе­ральну партію.

Сьогодні провідну роль у політичній системі Великобританії грають Лейбористська та Консервативна партії. Таке домінуван­ня двох партій у політичному житті Великобританії протягом три­валого часу пов'язане, з одного боку, політичними традиціями та консерватизмом британців, а з іншого боку, бажанням зберегти стабільність у суспільстві та державі. Ліберально-демократична партія, Соціал-демократична партія, партія Вільний Уельс,

346

Розділ 22

Осноеи конституційного право Великобританії

347

Шотландська національна партія та інші політичні партії Британії знаходяться на другорядних позиціях. Результати останніх пар­ламентських виборів 2001 р. яскраво відображають сучасний роз­клад політичних сил у суспільстві: лейбористи отримали 412 місць у Палаті громад, 166 місць - консерватори, 52 місця - представ­ники Ліберально-демократичній партії.

Проаналізуємо статус двох основних політичних партій Вели­кобританії - Лейбористської та Консервативної. На сучасному етапі Лейбористська партія є першою за значенням у країні. У 1997 та 2001 pp. лейбористи сформували парламентську більшість, під керівництвом лейбориста Ентоні Блера був утворений уряд. Лейбористська партія створена у **1900** р. за ініціативою проф­спілок та низки соціалістичних організацій з метою підтримки об­рання представників робочих до парламенту. Лейбористська партія нараховує близько 7 млн членів. Соціальну основу партії складають працівники з середнім рівнем доходів різних секторів економіки.

Порівняно з Консервативною структура Лейбористської партії більш децентралізована. І навпаки роль партійної конференції у лейбористів вище, ніж у торі. У Лейбористській партії існує інди­відуальне та колективне членство, партія має свій статут. Водно­час постійної партійної програми партія не має. Програмні поло­ження формулюються у період передвиборних кампаній та базу­ються на цілях діяльності лейбористів. Британські лейбористи виступають за збереження державного регулювання економіки, розширення програми соціальних послуг, залучення профспілок до управління підприємствами, конституційних реформ, які спря­мовані на децентралізацію влади, тощо.

Консервативна партія офіційно сформувалася у 1867 р. та пред­ставляла інтереси поміщиків і вищого духовенства. Консерватив­на партія нараховує у своєму складі близько 2 млн постійних при­бічників. Соціальну основу партії складають крупні фінансові, земельні та промислові власники, частина державних службовців, інтелігенція. Ця партія організаційно не оформлена: членські квітки не виписуються та членські внески не сплачуються. Партія не має постійної програми та статуту. Як правило, партійна про­грама знаходить вираження у передвиборних маніфестах, які скла­даються з програмних положень консерваторів на наступних вибо-

pax. Наприклад, торі тетчерівського періоду виступали за розви­ток особистої ініціативи та приватного підприємства, обмеження державного регулювання, забезпечення правопорядку та закон­ності. Консервативний уряд під керівництвом М. Тетчер здійснив часткову децентралізацію, в два рази зменшив максимальний рівень податків (з 83 % до 40 %), провів розпродаж частини му­ніципальних приміщень.

У Великобританії конституційно-правове регулювання діяль­ності політичних партій має свої особливості. Політичні партії діють на основі конституційної угоди. Водночас фінансовий бік функціонування політичних партій регламентується низкою пар­ламентських законів, зокрема Актом про внески компаній на пол­ітичні цілі **1967** p., Актом про профспілки 1984 р. Законодавством дозволяється фінансування виборчої кампанії політичної партії із-за кордону в сумі, що не перевищує 200 фунтів стерлінгів для однієї особи. У свою чергу, держава здійснює державні виплати опозиційним партіям у Парламенті, що символізує їх фінансову незалежність, а також виплачує по 3 фунти стерлінгів за кожні 200 голосів, які отримала партія на останніх виборах.

§ 4. Вищі органи державної влади

**Глава держави.** Конституція Великобританії встановлює мо­нархічну форму правління. Хоча Монарх входить до складу парла­менту, в англійській правовій доктрині прийнято ставити главу дер­жави на перше місце в системі вищих органів державної влади. Монарх визнається джерелом суверенної влади, символом єдності нації та главою англіканської та пресвітеріанської церкви. У зв'яз­ку з тим, що Монарх — фігура політично нейтральна, він виступає як гарант стабільності у державі та суспільстві. Згідно з Актом про престолонаслідування **1701 р.** у Великобританії діє кастильська система престолонаслідування, яка передбачає, що королівський трон передається за спадщиною старшому з синів колишнього Монарха, а якщо синів немає, то старшій доньці. З 1952 р. трон займає Єлизавета II - 42-й Монарх Великобританії та шоста в бри­танській історії Королева. Єлизавета II належить до династії Вінздорів.

Статутне право і королівські прерогативи встановлюють для Монарха значні повноваження, однак, відповідно до конституцій-

348

Розділ 22

Основи конституційного право Великобританії

349

ної угоди Монарх «царствує, але не управляє». Королівські пре­рогативи не походять від парламенту і підрозділяються на осо­бисті та політичні. До особистих прерогатив відносять: право на атрибути монаршої влади (корона, мантія, трон, скіпетр і держа­ва, титул); право на утримання за рахунок державного бюджету за цивільним листом, який нараховує близько 8 млн фунтів стерлінгів; право мати королівський двір і власність; право на ко­ролівські імунітети, тобто Монарх — особа недоторканна, яка не підлягає кримінальній, адміністративній, цивільній, політичній відповідальності.

Монарх має політичні прерогативи лише номінально, тому у юридичній літературі їх прийнято називати «сплячі прерогати­ви». На сучасному етапі Монарх використовує такі прерогативи за порадою з Прем'єр-міністром і урядом. Водночас у надзвичай­них умовах Монарх має можливість користуватися політичними прерогативами у повному обсязі. Наприклад, з метою збережен­ня стабільності у державі та суспільстві після виборів до парла­менту Єлизавета II у 1974 р. сформувала лейбористський уряд, хоча ця партія не мала явної переваги у Палаті громад.

У зв'язку з тим, що політичні прерогативи досить широкі, їх поділяють на повноваження в сфері внутрішньої та зовнішньої політики. У галузі внутрішньої політики існують наступні ко­ролівські прерогативи: а) у сфері управління: право формувати уряд, керувати збройними силами, управляти власністю Корони тощо; б) у судовій галузі прерогатива Монарха базується на прин­ципі «Монарх - джерело справедливості», тому британське пра­восуддя здійснюється від імені Монарха; в) у законодавчій сфері: право абсолютного вето (з 1707 р. Монарх не користується цим правом); право скликати Парламент та розпускати Палату гро­мад; право відкривати чергову сесію парламенту. В галузі зовніш­ньої політики королівські прерогативи полягають у наступному: Монарх є главою Британської Співдружності, оголошую війну та укладає мир, укладає міжнародні угоди, визнає зарубіжні держа­ви тощо.

Крім того, з XIII ст. діє Таємна рада, яка є дорадчим органом при главі держави. До складу Таємної ради входять міністри Ка­бінету, судді Апеляційного суду, архієпископи англіканської цер­кви, спікер Палати громад та інші вищі посадові особи - всього 300 чоловік. Кворум для засідання Таємної ради — 3 чоловіки,

тому, як правило, у засіданні беруть участь кілька членів. Уся Таємна рада збирається тільки з особливо урочистого приводу, наприклад, у зв'язку з церемонією коронації Монарха. Таємна рада може утворювати різні комітети, важливішим з яких є Судовий комітет. Цей комітет був сформований у 1833 р. та є апеляційною інстанцією для церковних судів, трибуналів різних профспілок. Таємна рада приймає рішення від імені Монарха у формі прокла­мацій та наказів. Наприклад, скликання парламенту та розпуск Палати громад має форму прокламації, а рішення з питань права та управління - форму наказів.

**Парламент.** Британський парламент належить до групи пар­ламентів з абсолютно необмеженою законодавчою компетенцією, яка, за словами британців, «обмежена лише прерогативами Твор­ця». Це явище пов'язане з принципом верховенства законів, які приймаються представниками народу. Однак на сучасному етапі вступ Великобританії до Європейського Союзу, практика прове­дення національних референдумів, ріст кількості урядових біллів призводить до обмеження «законодавчого суверенітету» Бри­танського парламенту.

Згідно з конституцією Великобританії Британський парламент складається з трьох структурних компонентів: Корони, Палати лордів (верхня палата), Палати громад (нижня палата). Розподіл парламенту на дві палати відбувся на основі Вестмінстерського статуту 1330 р. А вхід Монарха до парламенту пов'язаний з зако­нотворчим процесом, який передбачає, що проект стає законом тільки після того, як він був прийнятий двома палатами і про-мульгований Монархом.

Сьогодні Палата лордів вважається проявом британського кон­серватизму, оскільки ця палата історично складалася зі спадко­вих та духовних лордів, довічних перів, ординарних лордів з апе­ляцій, загальна кількість яких станом на 1999 р. нараховувала 1273 особи. Парламентські акти від 1911 p., 1958 p., 1963 p., 1999 p. є основними нормативно-правовими актами, які регулюють су­часне становище Палати лордів. Необхідно підкреслити, що про­тягом усього XX ст. верхня палата Британського парламенту за­знала кардинальних реформ. Так, у 1999 р. за ініціативою лейбо­ристського уряду був скасований інститут спадкового перства. Відповідно до Акта 1999 р. Палату лордів залишили 667 спадко-

350

Розділ 22

Основи конституційного право Великобританії

351

вих перів (із загальної кількості 759) - представників старовин­них дворянських фамілій не нижче баронів, які отримували місця у парламенті в силу свого походження. Відповідно до угоди лей­бористського уряду та консервативної опозиції 92 спадкових пера, які обрані від партійних груп, зберігали свої мандати до 2002 р. У 2002 р. передбачалося проведення другого етапу парламентської реформи, сутність якого полягала в обранні певної частини Па­лати лордів. Водночас зазначений етап реформи викликав низку питань, вирішення яких відсунуто до 2005 р. До духовних лордів належать вищі ієрархи англіканської церкви - архієпископи Йоркський і Кентерберійський, а також деякі єпископи.

Довічні пери призначаються відповідно до Акта про перів 1958 р. Мета запровадження інституту довічних перів полягала в актив­ізації діяльності Палати лордів і посиленні позицій правлячої партії у парламенті. Довічними перами є представники політич­ної, економічної та культурної еліти, які набувають свій статус через власні заслуги та досягнення. Наприклад, довічним пером є колишній Прем'єр-міністр Великобританії М. Тетчер. Даруван­ня довічного перства здійснюється Монархом за поданням Кабі­нету. Титул довічного пера не передається за спадщиною. У зв'яз­ку з тим, що Палата лордів є вищою судовою інстанцією у Вели­кобританії, до складу Палати лордів були запроваджені ординарні лорди з апеляцій, які є видатними юристами країни. Вони при­значаються довічно.

Палата лордів має свого голову - лорда-канцлера, який при­значається Монархом на пропозицію Прем'єр-міністра строком на 5 років. Лорд-канцлер також займає посаду міністра юстиції, є головою Апеляційного суду та канцлерського відділення Висо­кого суду. У Палаті лордів лорд-канцлер здійснює досить важ­ливі функції: а) виступає від імені уряду та є його головним рад­ником з правових питань; б) бере участь у дебатах і голосує; в) у попередньому порядку оцінює запити членів Палати лордів тощо.

На перший погляд Палата лордів є більш консервативною у Британському парламенті. Водночас на сучасному етапі у Палаті лордів проводяться демократичні реформи. Так, на відміну від нижньої палати, у 2001 р. Палатою лордів було схвалено Кодекс поведінки члена палати, метою якого є не лише встановлення стан­дартів поведінки при виконанні парламентських і громадських

обов'язків, а й забезпечення відкритості й підзвітності перед гро­мадськістю. Крім того, усі члени Палати лордів, за винятком ор­динарних лордів з апеляцій та лорда-канцлера, виконують свої обов'язки безоплатно.

Що стосується компетенції Палати лордів, то її можна розпо­ділити на: а) законодавчу; б) контрольну; в) судову. У зв'язку з тим, що Білль про права 1689 р. встановив верховенство нижньої палати в галузі законодавства, законодавча компетенція Палати лордів дуже обмежена. У руках верхньої палати є тільки право затримати прийняття закону на один рік (Палата громад долає вето Палати лордів простою більшістю голосів на наступній сесії), а фінансових законопроектів - лише на місяць. Водночас, як свідчить практика, конфлікти на законотворчій ниві між палата­ми виникають досить рідко. Контрольна компетенція виявляєть­ся у практиці проведення «днів уряду» та утворення комітетів ad hoc, які досліджують окремі питання діяльності уряду. Що сто­сується судової компетенції, то, як було вище зазначено, Палата лордів є вищою судовою інстанцією Об'єднаного Королівства.

Нижня палата парламенту Великобританії - Палата громад формується на основі загальних, рівних виборів шляхом таємно­го голосування на базі мажоритарної системи відносної більшості. Відповідно до Акта про парламент 1911 р. строк повноважень Па­лати громад не може перевищувати 5 років. Для того щоб зареє­струватися як кандидат до Палати громад, особа повинна подати відповідну заяву до місцевого органу влади (на базі якого працює окружна виборча дільниця), заручитися підтримкою 10 осіб, наді­лених виборчим правом, та сплатити виборчу заставу у розмірі 500 фунтів стерлінгів. Якщо кандидат перемагає у відповідному виборчому окрузі, то виборча застава йому повертається.

Депутати Палати громад наділені індемнітетом, але у разі пору­шення депутатом етико-моральних норм його можуть позбавити мандата. Депутати мають імунітет від притягнення до цивільно-пра­вової відповідальності, який, однак, не поширюється на кримінальні справи проти них. За умови чіткої фінансової звітності член Палати громад може за сумісництвом займатися підприємницькою діяльні­стю. Член нижньої палати парламенту отримує державну платню у **розмірі** близько 50 000 фунтів стерлінгів (станом на 2001 p.).

Двопартійна система впливає на створення парламентських **фракцій** у Палаті громад. Парламентська фракція, яка має

352

Розділ 22

Основи конституційного право Великобританії

353

більшість, формує уряд. До складу Палати громад входить Опо­зиція її Королівської Величності, яка має офіційний статус і ут­ворюється на основі партії, що здобула на виборах друге місце. Офіційна опозиція створює «тіньовий кабінет», який у разі при­ходу опозиції до влади може запропонувати альтернативну про­граму дій. У залі засідань місця опозиції знаходяться напроти місць урядової більшості. У палаті за партійною дисципліною наглядають так звані «батоги», які забезпечують явку всіх пред­ставників парламентських партій, спостерігають за одностайніс­тю голосування членів своєї фракції, ведуть переговори про до­сягнення компромісу з «батогами» інших фракцій.

Важливим структурним елементом Палати громад є парла­ментські комітети, які утворюються для попереднього обговорен­ня законопроектів. Система комітетів досить розгалужена: Комі­тет всієї палати, постійні, спеціальні, спільні комітети. Комітет всієї палати представляє собою Палату громад у повному обсязі та скликається для обговорення конституційних і фінансових питань. Постійні комітети позначаються першими буквами ла­тинського алфавіту — А, В, С тощо. Як правило, у палаті 7-8 та­ких комітетів, до складу яких входять 15-50 парламентарів. Фор­ма постійних комітетів аналогічна схемі парламентських слухань. У таких комітетах ретельно обговорюються законопроекти. Так, існують: Комітет з розгляду публічних біллів, Комітет з делего­ваного законодавства, Комітет у європейських справах тощо.

Спеціальні комітети найчисленніші. Вони можуть функціону­вати на постійній основі, а можуть створюються тільки на час сесії. Наприклад, Комітет з відбору займається питаннями організації розгляду законопроектів і розподілом членів парламенту за ком­ітетами, Комітет з аудиту виконує функції рахункової палати, Комітет з відшкодування вирішує проблеми відшкодування збитків, завданих діяльністю уряду тощо. Спільні комітети фор­муються на паритетних началах обома палатами парламенту з ме­тою узгодження непорозумінь або компетенційних спорів з при­воду законотворчої діяльності.

Для того щоб організувати роботу Палати громад, з числа де­путатів палати обирають голову Палати громад - спікера. Як пра­вило, спікером стає найбільш авторитетний та старіший за кар'є­рою депутат. Незалежність спікера забезпечується політичною нейтральністю, високою заробітною платнею та пенсією. Основ-

не призначення спікера Палати громад - забезпечення зв'язку між Палатою громад і Монархом. Спікер Палати громад наділений дуже серйозними повноваженнями у сфері організації роботи па­лати. Під час дебатів спікер має право застосувати так звану про­цедуру «гільйотина», яка означає право спікера у певний момент зводитися на ноги, що призводить до закінчення дебатів. Він може на власний розсуд визначити порядок виступів членів палати, слідкувати за змістом їх промов. Спікер має право самостійно обирати час розгляду конкретних статей законопроектів, які за­пропоновані членами палати. Така процедура в британському пар­ламенті отримала назву «кенгуру». Голова Палати громад визна­чає характер біллів (публічні, фінансові, грошові тощо), що надає йому можливість впливати на процедуру і час проходження законопроектів у парламенті. Відповідно до Акта про Парламент 1911 р. рішення спікера є остаточним.

Згідно зі статутним правом основна законотворча робота про­ходить у Палаті громад. Офіційно усі британські законопроекти (біллі) розподіляються за сферою регулювання. Публічні біллі складають переважну більшість серед інших біллів, які прийма­ються сучасним британським парламентом. Публічні біллі регла­ментують сферу загальнонаціональних інтересів і встановлюють загальні нормативні приписи. За конституційною угодою ініціа­торами публічних біллів можуть виступати депутати Палати гро­мад та депутати - члени уряду. Законопроекти, що вносяться ос­танніми, мають назву «урядові біллі» та є пріоритетними серед інших при розгляді у парламенті.

Члени Палати лордів володіють правом подання приватних біллів, які найчастіше розглядають вони самі. Також ініціатора­ми внесення приватних біллів можуть бути місцеві органи влади або групи осіб. Тому ці біллі поширюються на конкретну місцеву територію або регулюють правовий статус окремих осіб. Сьогодні у зв'язку з поширенням делегованого законодавства роль приват­них біллів значно зменшилася. Гібридні (hybrid bills) або змішані біллі встановлюють приписи окремим особам, але певною мірою стосуються національних інтересів. У сучасній парламентській практиці гібридні біллі зустрічаються доволі рідко.

Наявність у парламенті проурядової більшості та обов'язкова належність до неї всіх міністрів призводять до домінування у ньо­му урядових біллів. Від загальної кількості нормативних актів,

15 — 6-565

354

Розділ 22

Ооюви конституційного право Великобританії

355

що розглядаються Британським парламентом, 95% складають уря­дові біллі. Цікавим є і розподіл часу у парламенті для законодав­чої ініціативи різних суб'єктів - з 5 днів на тиждень, у які прохо­дять засідання, 4 належать урядовим біллям і лише один день при­свячений прийняттю біллів окремих парламентарів.

Контроль за діяльністю уряду є ще одним з найважливіших напрямів діяльності Палати громад та здійснюється відповідно до конституційного принципу відповідального правління. У Бри­танії парламентський контроль заснований на доктрині мініс­терської відповідальності. Сутність зазначеної доктрини полягає у тому, що міністр бере на себе відповідальність за діяльність сво­го міністерства та повинний піти у відставку, якщо є недоліки у роботі підпорядкованого йому міністерства. Парламентський кон­троль має публічний характер, поєднується з громадським конт­ролем і інститутом політичної відповідальності правлячої партії на чергових виборах. Це досягається, зокрема, постійною транс­ляцією засідань Палати громад. У Палаті громад застосовуються наступні форми контролю: усні запити; письмові запити (інтер­пеляція); резолюція догани; вотум недовіри; функціонування спеціальних парламентських комітетів з нагляду за діяльністю кожного окремого міністерства та всього уряду в цілому; парла­ментський уповноважений зі справ адміністрації. Наприклад, відповідно до регламенту Палати громад щоденне засідання (крім п'ятниці) починається з «години запитів». Щорічно до уряду над­ходить близько 40 тис. усних запитів. Усі форми контролю, по-перше, дозволяють уряду найбільш глибоко аналізувати існуючі проблеми, а по-друге, вдосконалювати діяльність органів влади.

Найстарішою прерогативою парламенту є фінансова компетен­ція - прийняття бюджету та інших фінансових біллів. За консти­туційною угодою фінансові біллі вносяться урядом тільки до Па­лати громад. Як правило, прийняттю бюджету передовує обгово­рення у профільному комітеті. Тому 1000-сторінковий бюджет обговорюється у Палаті громад 26 днів. Використовуючи різно­манітні форми парламентського контролю, Палата громад спос­терігає за витрачанням державних фінансів.

Уряд. Згідно зі статутним правом вищим органом виконавчої влади у Великобританії є Монарх. Водночас на практиці за кон­ституційною угодою країною керує «Уряд її Величності», в яко-

му головну роль грає Прем'єр-міністр. Прем'єр-міністром призна­чається лідер партії, яка після виборів має більшість у Палаті гро­мад. Він здійснює загальне керівництво урядом, підтримує постійні відносини між Монархом і урядом, займає посаду Пер-

*х>* канцлера Казначейства, після парламентських виборів фор­мує уряд тощо.

Уряд Великобританії має досить своєрідну структуру: Кабі­нет (власне уряд) та офіційний уряд не співпадають. Кабінет існує на основі конституційної угоди та складається з 20-22 міністрів найбільш важливих міністерств, таких як: Прем'єр-міністр, лорд-канцлер, канцлер Казначейства, міністр внутрішніх справ, оборо­ни тощо. До Кабінету входить так званий «внутрішній кабінет» -неформальне об'єднання 3-5 міністрів, які користуються довірою Прем'єр-міністра. Офіційний уряд формується Прем'єр-міністром з депутатів правлячої партії у кількості близько 100 чоловік і скла­дається з 4 груп. До першої групи входять міністри, які займають **ключові** позиції та входять до Кабінету. Друга група - це міністри без портфелів, члени уряду, які займають традиційні посади -лорд—голова Ради, лорд—охоронець печатки та інші. Міністри третьої групи називаються державними міністрами та є заступ­никами найкрупніших міністерствах. Четверта група складаєть­ся з молодших міністрів, які призначаються для забезпечення зв'язку між міністрами і парламентом.

У рамках уряду утворюються допоміжні органи - комітети (секретаріати). Статутне право не встановлює їх назви і кількість. Як правило, вони формуються Прем'єр-міністром за напрямами діяльності уряду. Наприклад, Комітет законотворчості, Комітет оборони. Комітет зовнішньої політики тощо. Основне призначен­ня **таких** комітетів полягає в інформуванні міністерств, забезпе­ченні контактів з парламентом, підготовці документів тощо.

Відповідно до конституційної угоди уряд не збирається на за­сідання у повному складі, тому усі питання внутрішньої та зовн­ішньої політики вирішуються Кабінетом, який фактично здійснює **■ищу** виконавчу владу. Компетенція Кабінету не залежить від його

**ііінчної** орієнтації та була визначена ще в урядовій доповіді **1918 p.: а)** визначення політичного курсу держави, який затверд­жується парламентом; б) реалізація контролю за виконанням актів парламенту: в) здійснення постійної координації діяльності

356

Розділ 22

Основи конституційного права Великобританії

357

органів виконавчої влади. У зв'язку з тим, що члени Кабінету є і членами парламенту, уряд має можливість впливати на діяльність законодавчого органу наступним чином: складати порядок ден­ний засідання палат Парламенту, визначати процедуру розгляду біллів, регулювати час проведення дебатів тощо. З метою здійснен­ня своїх функцій уряд займається нормотворчою діяльністю. Акти уряду можна розділити на дві групи: а) акти підзаконного харак­теру; б) акти делегованого законодавства, яких щорічно прий­мається у 18 разів більше, ніж парламентських законів.

§ 5. Судова влада

Незважаючи на численні судові реформи, на сучасному етапі британська судова система і досі залишається складною та децен­тралізованою. У зв'язку з тим, що прецедентне право є суттєвою складовою частиною конституції, система вищих судових інстан­цій дуже розгалужена. Вищою судовою інстанцією в Об'єднано­му Королівстві є Палата лордів, яка розглядає апеляції апеляцій­них інстанцій Англії та Уельсу, а також Шотландії (тільки з ци­вільних справ). Висновок Палати лордів передається до відповідної апеляційної інстанції, яка формулює постанову відповідно до цьо­го висновку.

Верховний суд Англії та Уельсу очолюється лордом-канцле-ром та складається з трьох самостійних судових установ - Апе­ляційного суду, Високого суду та Суду Корони. Судді Верховно­го суду призначаються Королевою довічно за рекомендацією лор-да-канцлера з числа баристерів (юристів, що мають виступати виключно у вищих судових інстанціях).

Апеляційний суд складається з цивільного та кримінального відділення та колегіально розглядає апеляції на постанови інших суддів. Високий суд має три відділення - королівська лава, канц­лерське та сімейне відділення. Відділення королівської лави у першій інстанції розглядає найбільш складні цивільні справи та апеляції на вироки магістратських судів. Канцлерське відділення у першій інстанції заслуховує цивільні справи, які пов'язані з влас­ністю, банкрутством тощо. Сімейне відділення розглядає скарги на рішення магістратських судів з усіх сімейних відносин.

У зв'язку із судовою реформою 1971 р. був утворений Суд Корони, який у першій інстанції за участю присяжних (в інших

британських кримінальних судах присяжних немає) розглядає найбільш серйозні кримінальні злочини, а також апеляції на ви­роки та рішення магістратських судів.

Ло категорії нижчих судів британської судової системи належать суди графств і магістратські суди. Суди графств (їх нараховується близько 350) є основними органами цивільного правосуддя, які у першій інстанції розглядають 90% усіх цивільних справ. Магіст­ратські суди вирішують близько 98% кримінальних справ, але, якщо злочин особливо серйозний, то справа передається до Суду Корони.

Поряд зі судами загальної юрисдикції в Англії та Уельсі функ­ціонують спеціалізовані суди (трибунали), які утворюються за галузевим принципом. Наприклад, Суд з розгляду скарг на обме­ження свободи підприємців, промислові трибунали тощо.

Судова система Північної Ірландії в основному аналогічна англійській. До вищих судів належать: Верховний суд, який вклю­чає Високий суд, Апеляційний суд і Суд Корони. До нижчих судів належать суди графств і магістратські суди. Що стосується судо-і системи Шотландії, то порівняно з англійською судовою сис­темою вона має значну самостійність. З кримінальних справ ви­щою судовою інстанцією є Високий суд юстиціаріїв, який розта­шований в Единбурзі. Сесійний суд, розташований також в Единбурзі, є вищою судовою інстанцією з цивільних справ. Важ­ливу ланку у судовій системі Шотландії займають шерифські суди. Шерифи - це професійні судді, які очолюють кожне з шерифств і розглядають кримінальні та цивільні справи. Нижчою інстанцією з кримінальних справ є окружні суди, в яких магістрати або мирові розглядають малозначні правопорушення. Судді шотландсь­ких судів призначаються на посади британським Монархом за ре­комендацією державного секретаря зі справ Шотландії.

§ 6. Політико-територіальний устрій. Організація влади на місцях

Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії

■реягтавляє собою унітарну державу, яка складається з Англії,

к'ельсу. Шотландії та Північної Ірландії. Водночас, із моменту

утворення та протягом існування цього союзу постійно існувала

проблема надання автономії Шотландії та Уельсу і незалежності

358

Розділ 22

Основи конституційного право Великобританії

359

Північної Ірландії. Такі проблеми пов'язані з досить суттєвою відмінністю даних регіонів у культурному, мовному, релігійно­му, економічному та інших аспектах. Наприкінці 90-х років лей­бористський уряд здійснив низку реформ регіонального управ­ління, які стосувалися Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії.

Першим кроком у напрямі надання автономії Шотландії та Уельсу було прийняття у 1997 р. Британським парламентом Акта про референдуми в Шотландії та Уельсі. За результатами рефе­рендумів у 1998 р. Британський парламент прийняв Акт про ут­ворення Національної Асамблеї Уельсу та Акт про Шотландсь­кий парламент. Ці акти регулюють основні питання організації та діяльності парламентів регіонів. На відміну від Уельсу, в Шот­ландії був сформований не тільки законодавчий, а й орган вико­навчої влади. Законодавчий орган влади Шотландії отримав по­вноваження у податковій сфері, яких не має Асамблея Уельсу. Крім того, Акт про Шотландський парламент встановлює право парламенту приймати власне законодавство, тоді як законодав­чий орган Уельсу приймає так зване «підпорядковане законодав­ство». Деякі англійські вчені називають Шотландську автоно­мію - політичною, а автономію Уельсу - адміністративною.

Що стосується правового статусу Північної Ірландії, то з 1922 р. по 1972 р. у Північній Ірландії діяв порядок під назвою «система стормонта» (стормонт - двопалатний парламент Північної Ірландії). Однак центральні органи влади Великобританії збері­гали своє верховенство щодо державних органів Північної Ірландії. Водночас у зв'язку з боротьбою з тероризмом у 1972 р. була запроваджена «система прямого правління з Лондону». На сучасному етапі лейбористський уряд передбачає низку реформ щодо децентралізації влади у даному регіоні: у 2001 р. були сфор­мовані стормонт і уряд Північної Ірландії.

Територія Англії складається з 45 графств, при чому Великий Лондон є окремою адміністративно-територіальною одиницею. У сільській місцевості низова адміністративно-територіальна оди­ниця - прихід. Територія Уельсу складається з 11 графств і 11 міст-графств, а у сільській місцевості графства поділяються на громади. У Шотландії утворені 32 територіальні одиниці місце­вого управління, а низовою є громада. Територія Північної Ірлан­дії розподілена на 6 графств, які поділяються на 26 округів.

На всіх рівнях адміністративно-територіального розподілу Великобританії місцева влада представлена органами місцевого самоврядування. У Великобританії діє автономна система місце­вого самоврядування, за якою пряме підпорядкування за верти­каллю здійснюються в обмеженій формі. Система місцевого са­моврядування Великобританії за вертикаллю включає дві ланки. Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноважен­ня у рамках, які визначені центральною владою. Члени місцевих рад обираються громадянами та здійснюють свою діяльність на безкоштовній основі. Рада обирає з числа радників голову (у містах - мера). До компетенції місцевих рад належать питання місцевого значення: дорожній рух, соціальне обслуговування, по­жежна безпека тощо. Акти органів місцевого самоврядування -це. як правило, акти делегованого законодавства. Нормативні по­станови встановлюють загальнообов'язкові правила для визнач­ної території та затверджуються відповідним центральним уря-ївим відомством. За законністю таких постанов спостерігають

зі інстанції.

У 1997 р. Великобританія підписала Європейську хартію про місцеве самоврядування 1985 p., що поставило питання про кон­ституційну реформу системи місцевого управління. Лейбористсь­кий уряд під керівництвом Е. Блера вже здійснив деякі заходи у цьому напрямі. Наприклад, у рамках конституційної реформи у 2000 р. відбулися вибори Міських зборів та мера Лондона.

Основи конституційного право. Італії

361

**Розділ 23**

Основи конституційного право. Італії

Італійська республіка розташована на півдні Європи, на Апен-нінському півострові. Межує з Францією, Швейцарією, Австрією і Словаччиною. Територія - 301,3 тис. кв. км, населення - 57,2 млн чоловік.

Сучасна італійська держава бере свій початок з XIX ст., коли відбувався процес національно-політичного об'єднання. Ще 1848 р. у королівстві Сардині-П'ємонт була введена перша конституція, відома в історії як Альбертинський статут. Після об'єднання Італії 1861 р. ця конституція була поширена в усій державі в цілому. Згідно з тим актом підсилювалася форма державного правління у вигляді обмеженої монархії, що згодом трансформувалася в пар­ламентарну монархію.

Після приходу до влади фашистів (1922 р.) ця форма правлін­ня формально збереглася, хоча сам парламент згодом був ліквідо­ваний. Формально залишалася в силі й Конституція 1848 p., од­нак державний лад був кардинально змінений низкою законів, прийнятих у 1922-1928 pp. Ці закони встановили інститут так званої корпоративної держави.

Після Другої світової війни за результатами референдуму, проведеного у червні 1946 p., була ліквідована монархія і вста­новлена республіканська форма правління.

Нова Конституція Італії була прийнята на урочистому засі­данні Установчих зборів 22 грудня 1947 р. 453 голосами, проти було подано 83 голоси. 27 грудня 1947 р. Конституція була про-мульгована Тимчасовим главою держави І. Бономі, а з січня 1948 р. вона набрала чинності.

§ 1. Конституція

Італійська Конституція - це багатоплановий, ретельно і деталь­но пророблений політико-юридичний документ. Вона не має ок­ремої преамбули. Філософські установки, соціально-правові ос­нови та юридичні принципи відбиті безпосередньо у відповідних розділах самого конституційного тексту. Тим самим (як це прий­нято вважати в італійській конституційній доктрині) підвищуєть-

ся юридична значущість і обов'язковість конституційних прин­ципів і норм, що стосуються загальних питань державного уст­рою, демократичного характеру італійської держави та його при­хильності до забезпечення громадянських прав і свобод.

Конституція складається з вступного розділу «Основні прин­ципи», двох головних частин - «Права й обов'язки громадян» і «Устрій республіки» - і перехідних заключних постанов. Усього в Конституції 139 статей. Перехідні та заключні постанови мають свою особливу, римську нумерацію (усього XVIII статей).

Італійська Конституція має твердий характер, її перегляд мож­ливий тільки в рамках особливої процедури і за наявності в обох палатах парламенту так званої конституційної більшості. Твер­дість Конституції додатково підсилюють й особливі повноважен­ня Конституційного суду, що вправі за спрощеною процедурою контролювати конституційність практично всіх прийнятих пар­ламентом законів.

Своєрідно вирішується в італійській Конституції питання про співвідношення міжнародного права і внутрішнього закону. Стат­тя 10 визначає, що правопорядок Італії погоджується із загально­визнаними нормами міжнародного права.

В італійській Конституції, хоча в ній окремо не згадується про принцип поділу влади, чітко розмежовані три основні державні функції: законодавча влада належить парламенту й обласним ра­дам у межах їхньої компетенції; виконавча влада є прерогативою Президента Республіки, міністрів і органів виконавчої влади об­ластей, провінцій і комун; судова влада входить до компетенції різних судових органів, включаючи Конституційний суд. Особ­ливе місце в італійській Конституції посідають взаємини між дер­жавою і католицькою церквою. Значною мірою це пояснюється не тільки католицькими традиціями Італії, а й тим, що на її тери­торії, у Римі, розташований Ватикан - релігійний і адміністра­тивний центр католицької церкви, а римський первосвященик -Папа - за традицією є римським єпископом.

Ще 1929 р. між італійською державою і Ватиканом були укла­дені особливі «Латеранські угоди» (Договір і Конкордат), що га­рантували частковий суверенітет і міжнародну правосуб'єктність Ватикану і регламентували відносини з католицькою церквою як традиційною релігією Італії. Конституція, підтверджуючи, що відносини між італійською державою, Ватиканом і католицькою

362

Розділ 23

Основи конституційного проза Італії

363

церквою регулюються раніше підписаними Латеранськими уго­дами, тим самим додає конституційного характеру нормам, що містяться в цих угодах.

При цьому італійська Конституція має світський характер, додержується принципів відділення Церкви від держави і рівності віросповідань. До остаточного тексту Конституції не увійшла ст. 1 Альбертинського статуту, за яким «католицька апостольсь­ка римська релігія» була єдиною державною релігією. Пізніше, 1984 p., ця формула була також виключена з переглянутого тек­сту Конкордата.

**Партійна система.** Протягом піввікового періоду, що минув з моменту вступу в силу нинішньої Конституції, італійська держа­ва в цілому розвивалася демократичним шляхом. Це, зокрема, знайшло своє підтвердження і в еволюції ліво- і праворадикаль-них партій - комуністів і неофашистів, у їхньому нинішньому поверненні в конституційні рамки.

Італійська система політичних партій зазнала серйозних змін на початку 90-х років минулого століття. Традиційно найчисель-ніша Християнсько-демократична партія (ХДП) значною мірою втратила підтримку населення і розпалася на ряд невеликих партій, які претендують на її електорат. Суперник ХДП — Італій­ська комуністична партія (ІКП), найбільша комуністична партія Західної Європи, в 1991 р. перетворена на партію соціал-демокра-тичного спрямування - Демократичну партію лівих сил (ДПЛС). Крім того, створені нові партії. В Північній Італії і в країні в ціло­му посилився вплив правого політичного крила. На виборах 1991 р.,християнські демократи отримали менше 30% голосів, а коаліція партій, в якій вони відігравали провідну роль, зібрала менше половини голосів електорату.

У період з 1948 по 1963 pp. ХДП, тісно пов'язана з римсько-католицькою церквою, була достатньо сильною організацією і мог­ла управляти самостійно, але зазвичай вступала в коаліцію з інши­ми партіями. Християнські демократи виступали як ядра майже 50 коаліційних урядів післявоєнного періоду.

Другою за чисельністю партією Італії була ІКП. З часів Дру­гої світової війни вона мала масовий характер і намагалася прий­ти до влади, але заперечувала насильницькі революційні способи політичної боротьби. В 1950-1960 pp. ця партія перестала спира­тися на СРСР і навіть піддала критиці його керівництво. Вона

визнавала багатопартійну демократію і провідну роль приватно­го підприємництва, а також підтримувала участь Італії в НАТО. Після того, як комуністичні партії країн Східної Європи і СРСР були відсторонені від влади, ІКП, очолювана Акілле Оккетто, змінила свою назву на ДПЛС. Все ж на наступних виборах вона отримала поразку, втративши 10% свого електорату. Меншість ко­муністів намагалися зберегти свій марксистський спадок і орга­нізували Партію комуністичного оновлення, яка за кількістю членів зайняла п'яте місце в парламенті.

Італійська соціалістична партія в післявоєнний період за своєю значущістю займала третє місце. З часів заснування (1892 р.) ця партія зазнала кілька розколів, найзначніший з яких відбувся в 1921 p., коли її ліве крило відкололось і була утворена комуністична партія. Період розквіту соціалістичної партії припадає на 1983—1987 pp., коли її лідер Беттшо Краксі очолював найстійкіший після війни уряд країни (він проіснував 1060 днів). Соціалісти завжди лавіру­вали між своїми головними суперниками і не відрізнялися силь­ною організацією. Коли соціалістична партія зайнялася розсліду­ванням скандальної справи про корупцію, щоб зберегти свій по­літичний авторитет, судові розслідування торкнулися і соціалістів (1992 p.). Краксі був усунений від влади, а партія розпущена.

Спадкоємцем великої частини католицького електорату і більшості політичних партій, які раніше очолювали політичне **життя** країни, став рух «Вперед, Італія», заснований у 1993 р. ве­ликим власником нерухомості і телебачення Сільвіо Берлусконі. Він спирався на клуби фанатів його міланської футбольної ко­манди і користувався послугами журналістів трьох державних те­леканалів, які знаходилися під його контролем. Протягом декіль­кох тижнів йому вдалося створити сильний консервативний полі­тичний рух, який витіснив соціалістичну партію. На виборах у березні 1994 р. рух «Вперед, Італія» випередив своїх противників і фактично став найкрупнішою партією країни. Берлусконі став досить популярною особою і отримав пост Прем'єр-міністра.

Рух «Вперед, Італія» сильно відрізнявся від традиційних іта­лійських політичних партій. Він не мав масових організацій се­ред електорату, залежав від активності телебачення і преси, що належали Берлусконі, і значною мірою від особистості лідера. Все це давало привід багатьом аналітикам-політологам сумніватися у довговічності руху.

364

Розділ 23

Основи конституційного право Італії

365

У період спаду авторитету старих партій з'явилося дві партії, що поступово набирали силу - Ліга Півночі (спочатку називала­ся Ломбардською Лігою) на півночі країни і «Ла-Рете» — на півдні. Ліга Півночі вийшла на політичну арену в 1990 p., коли партійне об'єднання, очолюване Умберто Боссі, зайняло друге місце (після ХДП) на регіональних виборах. Ліга Півночі, яка об'єднала Лом­бардську Лігу і аналогічні їй «ліги» в інших північних районах, звертала увагу громадськості на неефективність і корупцію цент­рального уряду, особливо в зв'язку з рухом грошей, отриманих зі збору податків (більш високих на півночі), в проекти мафії на півдні. Найпереконливішим був заклик: «Далі від Риму і ближче до Європи».

Електорат Боссі негативно сприйняв перемогу консервативної коаліції на виборах 1994 року. Однак із тих пір Боссі посварився зі своїми політичними союзниками і в грудні 1994 р. змусив лідера руху «Вперед, Італія» Сільвіо Берлусконі піти у відставку. Надав­ши підтримку кабінету, який очолював Умберто Доші, Боссі став здійснювати курс на політичне наслідування. Отримавши значну підтримку на виборах 1996 p., він намагався створити життєздатній політичний рух і виступив на захист національної валюти. Боссі розраховував, що Італія не вступить до Європейського валютного союзу і ця невдача викличе хвилю суспільної підтримки ідеї відділення Півночі від економічно відсталого Півдня. Його про­гнози не виправдалися, а політика призвела до ізоляції Ліги Півночі і зв'язаних з нею об'єднань. До 1998 р. Ліга Півночі стала зазнавати серйозних поразок. Виявивши гнучкість, Боссі оголосив, що по­вертається до ідеї захисту федерального устрою Італії.

На півдні, після того, як таємна змова між християнськими де­мократами і мафією піддалася ретельному публічному розсліду­ванню, Сицілію охопила хвиля політичних убивств. Мер Палер­мо, колишній християнський демократ Леолука Орландо, засну­вав у 1992 р. партію протесту «Ла-Рете» (в перекладі - «мережа»), і в ряді міст ця партія зайняла друге місце (після християнських демократів), набравши 72% голосів. Проте наступні спроби до­сягнути розширення політичної підтримки по країні в цілому ви­явилися безрезультатними.

Події на півдні, особливо одночасне вбивство популярних слідчих, які займалися розслідуванням діяльності мафії, Джованні Фальконі і Паоло Борселіно, вплинули на політичне життя краї-

ни і змусили парламент шукати вихід із тяжкого становища. У травні 1992 р. Луїджі Оскар Скальфаро, представник християнсь­ких демократів і один із авторів Конституції 1948 p., був обраний Президентом країни. Протягом наступних семи років перебуван­ня на посаді Скальфаро став найбільш впливовим прибічником проведення політичної реформи і сприяв успішному вступу Італії до Європейського валютного союзу.

З давніх давен у політичному житті Італії важливу роль відігра­вали невеликі політичні партії. Щоб утриматися у влади уряди часто потребували їх голосів у парламенті. Неофашистська партія Італійський соціальний рух привернула значну увагу в 1992 p., оскільки Алесандра, онука Беніто Муссоліні, була обрана депу­татом парламенту від Неаполю. Соціал-демократична партія зай­мала центристську позицію і користувалася великим впливом. Ра­дикали, антиклерикальна центристська політична група, відігра­вали провідну роль на виборах: вони виступали проти позиції Ватикану і християнських демократів у питаннях про право на роз­лучення, протизаплідні засоби та аборти. Республіканці - поміркова­на партія, що продовжує традиції реформатора XIX ст. Джузеппе Мадзіні. В 1981 р. лідер цієї партії Джованні Спадоліні став пер­шим Прем'єр-міністром Італії. Він очолював коаліційний кабінет із представників п'яти партій, в якому більшість складали христи­янські демократи. Ліберальна партія, заснована Камілло Бенсо Кавуром у 1848 p., - найстаріша політична партія Італії, представ­ляла інтереси підприємців і обстоювала принцип невтручання дер­жави в економіку. Найбільшою партією на крайньому лівому фланзі була Партія пролетарської демократії, створена в 1974 р. дисиден­тами - соціалістами і комуністами, які виступили проти прагнен­ня комуністичної партії до компромісу з християнськими демок­ратами. Майже всі ці партії, за винятком Італійського соціального руху, перетвореного на консервативну партію, фактично зникли з політичної арени в результаті хвилі викриттів 1992-1994 pp.

Деякі невеликі партії вижили і скоро приєдналися до більш широких масових рухів. «Зелені», аналогічно своїм колегам в ін­ших країнах Європи, представляють лівий пацифістський анти-ний рух і виступають за вжиття заходів з охорони навколиш­нього середовища. В 1992 р. «зелені» отримали 2,8% голосів ви­борців (на виборах 1987 р. - 2,5%). Серед регіональних партій особливо виділяється Південнотірольська народна партія, що

366

Розділ 23

Основи конституційного право Італії

367

представляє інтереси німецькомовного населення Південного Тіроля, і Союз Вальдотен, об'єднання франкомовних жителів Валле д'Аоста.

У 70-х роках минулого століття в Італії активізувалися неве­ликі групи терористів, які часто прикривали свої дії фразеоло­гією лівого екстремізму. В 1978 р. Альдо Моро, лідер християнсь­ких демократів, який співробітничав з комуністами, був викраде­ний однією із таких груп - червоними бригадами - і вбитий після 55 днів полону. З'ясувалося, що це справа рук двох нелегальних груп - «Гладіо» («меч») і «Пропаганда-2» (або «ГІ-2»).

Розпалений в Мілані на початку 1992 р. значний скандал ого­лив корупцію у вищих колах влади. Виявилося, що провідні пол­ітики та інші урядові чиновники брали хабарі при злитті компаній або укладенні контрактів на громадські роботи.

Більш значні скандали з приводу кримінальних зв'язків полі­тиків з мафією вибухнули в 1993. Серед обвинувачених і заміша­них виявилися багато хто з високопоставлених діячів Християнсь­ко-демократичної та Соціалістичної партій, включаючи двох ко­лишніх прем'єр-міністрів, трьох партійних керівників, сімох міністрів і більше 100 членів парламенту. На референдумі в квітні 1993 р. виборці підтримали заходи, спрямовані на проведення ре­форм, включаючи відміну строго визначеного пропорційного представництва на парламентських виборах.

Правління Прем'єр-міністра Джуліано Амато супроводжува­лося відставками вищих чиновників, обвинувачених у корупції. Сам Амато незабаром після референдуму подав у відставку. Скальфаро призначив головою уряду Карло Адзельо Чампі, полі­тично незалежного керівника центрального банку країни, щоб продовжити процес реформування економіки і подолати політич­ний хаос.

Вибори в березні 1994 р. були проведені за новою системою пропорційного представництва, яка була схвалена референдумом у квітні 1993 р. Якщо ліві досягли успіху на місцевих виборах у листопаді 1993 р., то в березні 1994 р. перемогли праві партії і рух «Вперед, Італія», організований буквально за кілька місяців до виборів Сільвіо Берлусконі. Цей рух виступав у союзі із Лігою Півночі, яка поступилася значною долею голосів Берлусконі, і з Національним альянсом, організацією колишніх фашистів та інших консерваторів на чолі з Джанфранко Фіні. На виборах до

палати депутатів приголомшуючий успіх у Північній і Цент­ральній Італії отримали партії, які сформували блок « Полюс сво­боди» («Вперед, Італія», Ліга Півночі, Національний альянс і реш­тки Християнсько-демократичного центра). Ліві отримали більшість голосів у Неаполі і Базилікаті, а в Палермо Національ­ний альянс з невеликою перевагою отримав перемогу над партією «Ла-Рете».

Політична ситуація знову різко перемінилася на виборах у квітні 1996 p., коли коаліція лівоцентристів «Оливкове дерево», очолювана професором економіки і колишнім державним адмі­ністратором Романо Проді, перемогла в тяжкій боротьбі з коалі­цією Берлусконі-Фіні «Полюс свободи». Проді продовжував пол­ітику обмеження бюджету, і в 1998 р. Італія стала членом Євро­пейської валютної системи. Його коаліція не змогла здійснити реформування існуючої політичної системи. Перемога Проді і його наступне правління сприяли подальшому зміцненню двопо­люсної політики.

§ 2. Права й обов'язки громадян

Із 139 статей Конституції 54 присвячені правам, свободам і обов'язкам громадян.

Конституція закріплює традиційні права і свободи громадян: недоторканність особи, що доповнюється недоторканністю жит­ла і таємницею листування, свободою пересування країною, сво­бодою зборів і асоціацій (за винятком таємних і військових органі­зацій), свободою совісті, слова, друку, маніфестацій тощо. На су-**1OBV** владу покладене гарантування прав і свобод.

Політичні права і свободи представлені дуже повно й широко. Громадянам надане виборче право, право утворення політичних партій, причому ст. 49 Конституції вимагає дотримання цими організаціями демократичного режиму. Це положення було підкріплено законом 1952 р. про заборону створення фашистсь­ких партій. Проте ця норма дотепер залишається лише мертвою буквою, і спроби заборонити існуючі неофашистські партії й організації закінчувалися невдачею.

Помітно виділяються соціально-економічні права і свободи -**право** на працю, що Республіка визнає за всіма громадянами й

368

Розділ 23

Основи конституційного право. Італії

369

створить умови, що роблять це право реальним. Конституція ста­вить в обов'язок державі надавати своїм громадянам безкоштов­не початкове утримання тривалістю в 9 років. Стаття 36 говорить про право трудящих мати винагороду, що відповідає кількості та якості його праці і достатнє у всякому разі для забезпечення йому і його родині вільного й гідного існування. Визнається право на утворення профспілок і на захист своїх інтересів з боку трудя­щих (ст. 39); на використання із цією метою страйку (ст. 40). Пра­во на страйк було підтверджено італійським Конституційним су­дом ще 1960 р. Що стосується локаутів, то вони заборонені ст. 502 Кримінального кодексу.

У Конституції говориться про дві форми власності в країні -державну та приватну (ст. 42), про надання державі досить широ­ких повноважень щодо експропріації приватної власності (ст. 43) і регулювання відносин у сфері земельної власності, установлен­ня її меж, перетворення великих маєтків, заохочення дрібної і се­редньої власності (ст. 44). Держава може вторгатися у відносини власності «в суспільних інтересах» (ст. 42), у «цілях суспільної користі» (ст. 43). Назва норми зовні нагадує регулювання соціаліс­тичного типу і стала правовою основою розвитку процесу дер­жавного впливу на економіку. Одночасно Конституція закріплює й свободу приватної господарської ініціативи. Однак вона не може розвиватися, завдаючи збиток безпеці чи свободі людського дос­тоїнства.

Проголошення прав і свобод має юридичне й політичне зна­чення. Усі прості закони й акти виконавчої влади, що не відпові­дають конституційним нормам про права і свободи, підлягають анулюванню Конституційним судом.

Хоча в Конституції 1947 р. прямо не йдеться про матеріальні гарантії прав і свобод, але покладені на державу обов'язки (на­приклад, безкоштовна початкова освіта) не можуть бути реалізо­вані без матеріального забезпечення за рахунок бюджету.

§ 3. виборче право і система. Референдум

Активне виборче право на виборах до Палати депутатів, об­ласні, провінційні та комунальні ради надається італійським гро­мадянам, що досягли 18-річного віку, не позбавлені цього права

за кримінальні чи злочинні провини морального характеру, уста­новлені законом. Мінімальний вік активного виборчого права по виборах до Сенату - 25 років.

Списки виборців складаються в кожному округу і перегляда­ються щорічно в проміжок між груднем і березнем. Закон не пе­редбачає голосування за дорученням чи поштою.

Голосування розглядається як цивільний обов'язок. Абсентеїзм без поважних причин фіксується в судових органах протягом п'яти років, але матеріальних, адміністративних чи карних санкцій відхилення від голосування за собою не тягне.

Нижня палата італійського парламенту - Палата депутатів -включає 630 членів, що обираються на п'ять років.

Віковий ценз пасивного виборчого права для обрання депута­том 25 років, а сенатором - 40. Сенат з 1963 р. включає вдвічі мен­ше число членів, ніж Палата депутатів, - 315, що обираються на п'ять років. Якщо Палата депутатів включає тільки одну катего­рію членів, то Сенат може у своєму складі, крім того, обирати ще дві групи членів: 5 членів, призначуваних Президентом Респуб­ліки за видатні заслуги перед батьківщиною в соціальній, нау­ковій, художній і літературній галузях, і до складу палати по пра­ву входять усі екс-президенти Республіки. Ці дві категорії осіб є членами Сенату довічно.

З 1963 р. після проведення конституційної реформи обидві палати стали мати однаковий термін повноважень, але цей термін не завжди може відповідати тривалості повноважень іншої пала­ти, оскільки Президент Республіки має право дострокового роз­пуску однієї з палат.

Володіння мандатом в одній палаті несумісне із зайняттям міс­ця в іншій. Якщо особа була відразу обрана в обох палатах, то вона має вибрати одну з них. Члени обох палат не можуть одночасно знаходитись у Конституційному суді, Вищій раді магістратури, Національній раді економіки і праці, не можуть бути керівника­ми, адміністраторами, членами ревізійної комісії підприємств, що належать державі. Не можуть бути обраними до обох палат: мери комун із населенням понад 20 тис. жителів, обласні радники, пред­ставники провінційної адміністрації, префекти, супрефекти, вищі чиновники поліції, вищі офіцери збройних сил, що не знаходять­ся в запасі, судді, а також особи, які за своєю професією мають стосунки з іноземними державами.

**S-S65**

370

Розділ 23

Основи конституційного право Італії

371

З 1993 p. була докорінно змінена виборча система при обранні обох палат парламенту, а також при формуванні муніципальних рад з населенням до 15 тисяч. На ці комуни була поширена мажо­ритарна виборча система, що діяла в дрібних комунах з населен­ням до 5 тисяч.

Після реформи при формуванні Палати депутатів країна по­діляється на 27 виборчих округів; Сенат обирається на базі обла­стей, число округів при формуванні у такий спосіб верхньої пала­ти складає 20. Виборчі округи мають межі областей.

Крім виборів, італійські виборці беруть участь у референду­мах. Конституція 1947 р. передбачає досить значне число різних референдумів на національному і місцевому рівнях.

Конституція закріплює право народної ініціативи (ст. 71), що не закінчується народним голосуванням, а розглядається парламентом.

Референдум передбачений Основним законом країни (статті 132 і 133) на випадок зміни територіальних меж усередині держа­ви. Таке голосування проводиться при злитті існуючих областей і створенні нових областей з числом жителів не менше 1 млн за пропозицією комунальних рад, що представляють не менш як тре­тину зацікавленого населення. Таке саме голосування проводить­ся при відділенні провінцій і комун від однієї області і приєднанні до іншої в межах області. З допомогою референдуму вирішується доля нових комун, можуть змінюватися їхні межі й назви.

Найбільш обмеженим, передбаченим ст. 75 Конституції, є інсти­тут народного вето щодо чинного закону. Сама Конституція нази­ває таке голосування референдумом. Таке голосування може бути проведене за вимогою 500 тис. населення або виборців п'яти об­ласних рад для скасування цілком або частково вже діючого зако­ну. Застосування такого голосування не обмежене часом від дати вступу акта в силу. Проте з-під дії названої норми вилучені закони про податки і бюджет, про амністію та помилування, про повнова­ження на ратифікацію міжнародних договорів.

§ 4. вищі органи державної влади

Система центральних органів державної влади Італії будуєть­ся на основі принципу поділу влади: законодавча влада довірена двопалатному парламенту, виконавча (як і в усіх парламентар-

них країнах) має двоїсту структуру, - вона включає Президента республіки та уряд - Раду міністрів. Складовою частиною систе­ми органів є Конституційний суд, що забезпечує функціонуван­ня державної системи відповідно до норм основного закону.

Парламент Італії складається з Палати депутатів і Сенату, що мають практично рівний статус. Статті 61-82 Конституції регу­люють їхні повноваження і відносини, називаючи обидві «парла­ментами». Рівність палат юридично порушується тільки тоді, коли вони приймають рішення спільно (вибори Президента Республі­ки, призначення членів Конституційного суду, Вищої ради магі­стратури тощо), оскільки Сенат — удвічі менша за чисельністю палата. Але й у цьому разі нерівність палат ілюзорна: депутати й сенатори голосують не за приналежністю до своїх палат, а за при­належністю до своїх партійних фракцій. Нарешті, рівність палат виявляється в однаковому праві домагатися відставки уряду, відмовляючи йому в довірі чи виражаючи недовіру.

Італійські депутати й сенатори мають імунітет і індемнітет. Палати діють на основі власних регламентів, прийнятих абсолют­ною більшістю їхніх членів. Парламент працює в сесійному по­рядку, збираючись на двох сесіях щорічно. Палати можуть бути скликані і на надзвичайні сесії на вимогу їхніх голів, Президента Республіки чи третини їхніх членів. Якщо одна з палат збираєть­ся на надзвичайну сесію, то друга збирається по праву.

Керівні органи палат - бюро. Кожний з цих органів включає **голову** палати, чотирьох віце-голів, трьох квесторів і 8 секретарів, ірнчому в цих органах повинні бути представлені всі партійні **фракції.** Бюро обирається на п'ять років, тобто на термін легісла­тури палат.

ілатах утворюються постійні комісії: у Сенаті - 12 чи 13 (на **два роки),** у Палаті депутатів - 14 (на термін легіслатури). Сенат **юже утворювати** комісію з європейських справ. Профіль комісій • **основному** повторює компетенцію відповідних міністерств.

У комісіях представлені члени кожної партійної фракції пала­ти. На засіданнях постійних комісій можуть бути присутні члени **уряду,** причому в засіданнях сенатських комісій можуть брати

**ггъ і не** члени комісій і їм може представлятися можливість **ш мсіуву.**

**ння** палат мають публічний характер. На прохання уря-

**галови партійної** чи фракції групи парламентаріїв палата може

**рішення** про проведення закритого засідання.

372

Розділ 23

Осноеи конституційного права Італії

373

Італійський парламент, у цілому, має традиційні для євро­пейських парламентів повноваження. Він законодавствує, причо­му може робити це з будь-якого питання; в Італії не існує регла-ментарної сфери видання нормативних актів, як у Франції. Зако­нодавча ініціатива належить парламентаріям, уряду, обласним радам, Національній раді економіки та праці, а також групам ви­борців не менш як 50 тис. осіб. Виборці, проте, не можуть вноси­ти проекти в галузях, зарезервованих за урядом (бюджет, рати­фікація міжнародних договорів тощо). Усі законопроекти, що пе­редбачають нові витрати, повинні вказувати джерела їхнього покриття. Кожний проект має бути складений у постатейному вигляді. Усунутий проект може бути представлений тільки після закінчення шести місяців. Законопроекти вносяться на розгляд кожній із палат і набувають чинності законів тільки після схва­лення обома палатами. Винятком є закон про бюджет - його про­ект подається на розгляд до Палати депутатів. Прийнятий закон промульгується Президентом Республіки протягом місяця.

Особливість законодавчого процесу в парламенті - представ­лення палатам права передавати свої законодавчі повноваження комісіям (ст. 72). У результаті близько трьох чвертей актів на практиці приймається відповідно до цієї полегшеної і прискоре­ної процедури. Однак закони про конституційний перегляд, ви­борчі закони, акти про бюджет, про делегування законодавчої вла­ди, що санкціонують ратифікацію міжнародних договорів, завжди розглядаються при дотриманні нормальної процедури.

Парламент може делегувати уряду свої законодавчі повнова­ження, але делегування не допускається в конституційній сфері, сфері виборчого права, прийняття бюджету, у ратифікації міжна­родних договорів.

Уряд несе колективну відповідальність перед будь-якою палатою парламенту. При конституюванні уряд повинний одержати довіру обох палат. Італійському парламенту відомі такі форми контролю за діяльністю уряду, як усні та письмові питання, інтерпеляції, комісії з розслідування. Резолюції недовіри - найбільш «грізна» зброя парламентських палат - мають бути підписані щонайменше десятою частиною членів якої-небудь палати; такі резолюції обго­ворюються після закінчення трьох днів із моменту внесення.

У міжнародній сфері італійський парламент ратифікує дого­вори з іншими державами, оголошує про війну. У судовій галузі

парламент має такі повноваження: призначає третину членів Кон­ституційного суду, третину членів Вищої ради магістратури, ви­рішує питання про оголошення амністії. На спільному засіданні палат парламент вирішує питання про передачу до суду Прези­дента республіки, голови Ради міністрів і міністрів.

Президент республіки обирається на спільному засіданні па­лат парламенту, до членів якого приєднуються представники об­ластей - по три від області; Валле д'Аосита посилає одного пред­ставника. Представники обираються обласними радами із забез­печенням представництва від партій опозиції. Однак практично глава держави обирається палатами парламенту, оскільки число представників від областей складає лише 58, а парламентаріїв -935 (не включаючи довічних сенаторів).

Вибори здійснюються таємним голосуванням: у перших трьох турах потрібно одержати 2/3 поданих голосів. Починаючи з чет­вертого туру досить одержання абсолютної більшості. Президент республіки, який не може бути молодше 50 років, обирається на сім років. Посада глави держави несумісна з виконанням якої-небудь іншої посади.

З терміном повноважень Президента пов'язана інша вимога законодавства. Парламент Італії чи одна з його палат не можуть бути розпущені Президентом за пропозицією уряду протягом ос­танніх шести місяців повноважень Президента. Це право не діє, якщо останні шість місяців повноважень Президента пересікають­ся з останніми шістьма місяцями повноважень парламенту. Таке правило встановлене для того, щоб перешкодити Президенту ско­ристатися проведенням дострокових виборів для свого переоб­рання.

Повноваження глави держави досить великі; реальне викори­стання конституційних прав значною мірою залежить від особи­стості Президента, його особистісних рис.

Президент є главою держави і представляє національну єдність. Він промульгує закони, прийняті парламентом, а також постанови і декрети, що мають силу закону, призначає цивільних і військових посадових осіб, акредитує дипломатичних представ­ників в іноземних державах (і таких представників акредитують **при** ньому), ратифікує міжнародні договори. Президент Респуб­ліки головує в Раді міністрів, у Вищій раді магістратури; має пра­во помилування, дарує знаки відмінності.

374

Розділ 23

Основи конституційного право Італії

375

Щодо парламенту в Президента республіки є два основних по­вноваження - право вимагати повторного розгляду законопро­ектів і право розпуску однієї чи обох палат.

Розпуск здійснюється за пропозицією глави уряду. Він також є головнокомандуючим Збройними силами, у випадках, передба­чених Конституцією, Президент призначає референдум, за рішен­ням парламенту повідомляє про стан війни.

Уряд - найбільш активний орган виконавчої влади, включає голову Ради міністрів і міністрів; Конституцією (ст. 95) передба­чено, що організація Президента, Рада міністрів, число, функції й організація міністерств установлюються законом.

Призначення уряду цілком залежить від палат уряду, а точні­ше — від співвідношення політичних сил у них. Уряд призначаєть­ся Президентом республіки після консультацій з лідерами пар­тійних фракцій у палатах і їхніми головами. Уряд вважається сформованим, якщо протягом десяти днів після свого утворення одержить довіру Палати депутатів і Сенату. Палати висловлю­ються одночасно і щодо програми уряду і щодо його складу. Го­лова Ради міністрів несе відповідальність за загальну політику, а міністри колективно відповідальні за дії Ради міністрів і індиві­дуально - за дії своїх відомств.

Уряд управляє країною в цілому відповідно до волі парламент­ської більшості: виконує закони, приймає регламенти, декрети, різного роду постанови з управління; повноваження, надані Кон­ституцією Президенту республіки, фактично здійснюються уря­дом (призначення чиновників, розпуск палат тощо). На практиці уряд в Італії набагато більшою мірою, ніж в інших країнах, зале­жить від волі палат парламенту. Цьому сприяє не тільки право­вий стан останнього в системі державних органів, а й спосіб його формування: парламент обирається шляхом загального обов'яз­кового голосування, в якому зазвичай беруть участь понад 90% виборців. Ця обставина значно підвищує престиж парламенту в очах суспільства.

За Конституцією Італії 1947 р. засновано кілька допоміжних і контролюючих органів, що сприяють парламенту й уряду у здійсненні їхніх функцій, а іноді мають і самостійні повноважен­ня. До числа їх належать Національна рада економіки та праці. Державна рада і Рахункова палата.

Національна рада економіки та праці формується на корпора­тивній основі з представників «груп інтересів» (профспілок, підприємницьких організацій, організацій осіб вільних професій тощо) і експертів. Рада є консультативним органом парламенту й уряду з економічних і соціальних питань. Цей закон має право законодавчої ініціативи.

Державна рада - консультативний юридичний орган і одно­часно вищий орган адміністративної юстиції.

Рахункова палата здійснює попередній контроль законності фінансових актів уряду і контроль за виконанням державного бюджету. Про проведення контролю має право доповідати безпо­середньо парламенту.

§ 5. Конституційний суд

Конституційний суд був уперше в історії країни заснований Основним законом 1947 р. Закон про Конституційний суд був прийнятий тільки через вісім років після прийняття Конституції -22 березня 1953 р.

Суд включає 15 суддів, що обираються на дев'ять років, і діє як єдина колегія. Судді призначаються парламентом на спільно­му засіданні палат, Президентом республіки і Вищою магістрату­рою, загальною та адміністративною.

Судді обираються з числа членів вищих загальних і адмініст­ративних судових органів, штатних професорів права універси­тетів і адвокатів за умови, якщо вони мають стаж роботи не мен­ший за 20 років. Вони не можуть призначатися повторно. Голова Суду обирається з числа його членів на трирічний термін. За тра­дицією головою стає один із членів, чий термін повноважень минає за наступні три роки; у такий спосіб голова може тільки один раз обіймати ту посаду.

Первісний термін повноважень суддів був 12 років, а з 1967 р. він скорочений до дев'яти. Мандат судді несумісний із зайняттям іще будь-якої посади. Судді мають імунітет, на зразок парламен­тського. Щодо суддів не існує вікових обмежень. Суд - автономний орган в адміністративному й фінансовому відношенні, має своє відособлене приміщення. Рішення схвалює кворум з 11 суддів і присутності принаймні одного судді від кожних трьох призначу­ваних категорій. Рішення приймаються більшістю голосів, у разі їхньої рівності голос голови дає перевагу.

376

Розділ 23

Основи конституційного права Італії

377

Найважливіше повноваження Суду - контроль за конституцій-ністю законів і актів, що мають силу закону. Такий контроль може бути попереднім і наступним.

Крім того, Конституційний суд розглядає суперечки про ком­петенцію (ст. 134), що можуть виникнути між парламентом і уря­дом, главою держави і парламентом, органами судової влади та урядом, а також між державою й областями, або між областями. Суд має повноваження розглядати обвинувачення щодо Прези­дента Республіки. Якщо суд оголошує закон чи акт, що має силу закону, неконституційним, то він втрачає чинність із дня опри­люднення рішення. Повноваження Суду як органу, що розглядає обвинувачення щодо Президента Республіки, цілком реальні. У цьому разі склад Суду поповнюється 16 особами, що обираються зі списку, який складений парламентом і включає громадян, які мають необхідну кваліфікацію, щоб бути обраними до Сенату. Ці особи не можуть бути парламентаріями.

При проведенні голосування Суд має повноваження народно­го вето. Він вивчає вимогу про скасування закону чи акта, що має силу закону, з погляду їхньої конституційності. Суд розглядає питання, які з вимог допустимі, а які суперечать колу законів, щодо яких народне вето не може провадитися.

§ 6. Обласна автономія і місцеве самоврядування

В адміністративно-територіальному відношенні Італія поді­ляється на області (їх 20), провінції й комуни. Автономна область -це вищий ешелон територіального розподілу, до компетенції яко­го входять сфери, що до видання Конституції 1947 р. належали до ведення центральних органів влади.

Усі області розділені на дві категорії - звичайні (15) та спеці­альні (5). Якщо статус перших визначений загальними для всіх конституційними нормами, то статус других неоднаковий. Він регулюється спеціальними конституційними законами.

Повноваження областей включають організацію своїх органів, свої відомства, установлення меж комун, регулювання питань сус­пільної добродійності, санітарної й лікарняної допомоги. У їхньо­му веденні знаходяться містобудування, туризм і готельна спра­ва, полювання і риболовля, сільське господарство і ліси, ремесла, міська та сільська поліція, а також інші питання, що можуть бути включені спеціальними конституційними законами.

Області мають адміністративну діяльність у сферах, в яких вони приймають закони. Області зі спеціальним статусом мають ширші повноваження і у них є права, що перевищують компетен­цію звичайних областей у специфічній для кожної з них сфері.

На національному рівні області беруть участь у виборах Пре­зидента республіки, мають ініціативу при проведенні голосу­вань у формі народного вето і конституційних референдумів (статті 75 і 138), право законодавчої ініціативи (ст. 121).

Органами областей зі звичайним і спеціальним статусом є ради, джунти і голови джунт. Рада зі своїм головою є законодавчим ор­ганом, що контролює діяльність виконавчої влади. Джунта - ви­конавчий орган.

Чисто адміністративними одиницями є провінції (їх близько 100) і комуни (близько 8 тис). Вони мають виборні органи й орга­ни виконавчої влади. Перші - ради; другі - у провінціях - джун­ти, що обираються зі складу ради, а в комунах - муніципальні джунти і мер, який виконує ще й функції представника держави. Обсяг компетенції цих територіальних одиниць невеликий - деякі соціальні, шкільні служби.

§ 7. Судова система

Згідно зі ст. 104 Конституції, магістратура має автономний й незалежний від усякої влади стан. До магістратури входять судді та прокурори. Вищим конституційним органом у судовій ієрархії є Вища рада магістратури, діяльність якої регулюється Основним законом (статті 104-108) і законом від 24 березня 1958 p., а та­кож рядом актів. Вища рада магістратури включає 24 особи, з яких троє входять за посадою - Президент Республіки як голова, голо­ва і генеральний прокурор Касаційного суду. Інші члени Ради обираються у такій кількості: 14 - магістратами з числа осіб, що належать до різних категорій магістратури, 7 - парламентом на спільному засіданні палат з числа штатних професорів права уні­верситетів і адвокатів з 15-річним стажем.

До компетенції Вищої ради магістратури входить: прийом до складу магістратури, переводи, підвищення й інші заходи, пов'я­зані зі статусом магістратів; призначення і відкликання почесних віце-преторів, світових суддів та їхніх заступників, а також членів

378

Розділ 23

спеціалізованих відділень, що не є магістратами; накладення дис­циплінарних санкцій на магістратів і деякі інші функції.

Судова система Італії поділяється на дві галузі - загальні суди (цивільні та кримінальні справи) і спеціальні суди (адміністра­тивна юстиція). В основі системи загальних судів лежить судо­вий округ, межі якого, як правило, не збігаються з існуючими ад­міністративно-територіальними одиницями. Підставою системи є консиліратори (мирові судді), правомочні розглядати малозна-чущі цивільні справи, їхня посада неоплачувана й не вимагає юри­дичного утворення. Далі йдуть претори, що розглядають апеляції на рішення консиліраторів і розглядають цивільні справи як пер­ша інстанція. Вони також розглядають кримінальні справи, у яких покарання не перевищує трьох років позбавлення волі. Усього в країні близько 1 тис. преторів.

Апеляції на рішення преторів розглядаються в трибуналах, яких у країні близько 150. Кожний трибунал включає трьох суддів. До його складу входять суди присяжних, що розглядають серйоз­ні кримінальні злочини. Рішення в таких судах виноситься двома професійними і шістьма непрофесійними («народними») суддя­ми. Вирок виноситься простою більшістю голосів.

Двадцять три апеляційних суди займаються розглядом цивіль­них і кримінальних справ, що надходять із трибуналів. Кожний такий суд засідає у складі п'яти чоловік.

Вищим судом у системі загальних судів є Касаційний суд. До його функції входить забезпечення єдності судової практики, роз­гляд спорів про компетенцію між судами. Цей орган є касацій­ною інстанцією у справах, розглянутих апеляційними судами. У кожній справі рішення приймає журі з семи суддів, а особливо складні справи можуть розглядатися в об'єднаних парламентах у складі 15 суддів.

Спеціальна (адміністративна) юстиція являє собою самостійну галузь. Вона розпадається на дві підсистеми - загальні адмініст­ративні суди на чолі з Державною радою та спеціальні, очолювані Рахунковою палатою.

Розділ 24

Основи конституційного права Швейцарії

Швейцарія — держава в Центральній Європі. Населення — 6,4 млн чоловік, територія — 41,3 тис. кв. км. Швейцарія з багатьох точок зору, включаючи і конституційно-правову, представляє собою, хоч і невелику, але оригінальну державу. Вона ніколи не мала монар­хічної форми правління, не переживала періоду абсолютизму, зав­жди відрізнялась децентралізованим управлінням і високим сту­пенем розвитку демократії. У державі рівноправні чотири дер­жавні мови.

Швейцарія займає особливе місце в Європі. Ця держава з XVII ст. у своїх міжнародних відносинах дотримується політики пос­тійного нейтралітету, який після наполеонівських війн був у 1815 р. гарантований Росією, Великобританією, Францією, Пру-сією, Іспанією.

§ 1. Конституція

Діюча Конституція була прийнята на референдумі в квітні 1999 р. і набрала сили 1 січня 2000 р. Вона є п'ятою за рахунком (попередні були прийняті в 1791, 1802, 1848, 1874 роках). Як да­нину традиції Конституція зберегла в назві держави термін «кон­федерація» - «Федеральна Конституція Швейцарської Конфеде­рації». Хоча фактично Конституція 1848 р. перетворила Швейца­рію із конфедерації на федерацію.

До структури Конституції входять преамбула і шість розділів, які поділяються на глави, а деякі глави - на відділи. Крім цього, в текст Конституції включені «перехідні положення».

Преамбула є дуже скороченою, вона починається словами «У ім'я Всемогучого Бога!». У ній містяться вказівки на джерела прийняття Конституції («народ і швейцарські кантони»), а також закріплені основні цілі держави: оновлення союзу, укріплення демократії, незалежності та миру.

Перший розділ - «Загальні положення» містить шість статей, що закріплюють склад федерації, її цілі, принцип обмеження су-

380

Розділ 24

Осноеи конституційного права Швейцарії

381

веренітету кантонів, національні мови (ст. 4 закріпила чотири національних мови: німецьку, французьку, італійську, реторо-манску), розкривають зміст правового характеру Швейцарської держави (ст. 5). Другий розділ називається «Основні права, гро­мадянство і соціальні цілі». Він регламентує основи правового статусу людини (гл. 1) і соціальні цілі, тобто зобов'язання, що бере на себе Конфедерація і кантони стосовно особистості (гл. 3). Третій розділ - «Конфедерація, кантони і комуни» регламентує взаємовідносини і компетенцію конфедерації, кантонів і комун. У четвертому розділі - «Народ і кантони», регулюються най­важливіші питання участі населення в політичному житті, ос­нови статусу політичних партій, основи процедури здійснення народної ініціативи і проведення референдуму. П'ятий розділ Конституції визначає основи статусу вищих органів державної влади федерації. Розділ включає чотири глави, із них друга ділиться на три відділи: «Організація Федерального збору», «Процедура», «Повноваження». Нарешті, шостий, заключний, розділ закріпив процедуру перегляду Конституції, а також пе­рехідні положення.

Діюча Конституція має ряд особливостей, що відрізняють її від попередніх конституцій і основних законів інших держав. По-пер­ше, як уже зазначалося, дещо суперечливо звучить сама її назва: «Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації». По-дру­ге, Конституція виходить далеко за межі регулювання суто по­літичних відносин, ще більш докладно в порівнянні з попередніми конституціями регулює економічні і соціальні питання. Особливо докладно регулюються питання з охорони навколишнього середо­вища, планування території, водокористування, лісокористування, охорони природи і природної спадщини країни, полювання і ри­бальства, охорони тварин (гл. 2, відділ 4 третього розділу). По-третє, на відміну від більшості конституцій інших країн, значна увага в Конституції Швейцарії приділяється регулюванню фінансових питань, зокрема питань оподаткування, різних видів податків, мак­симальних меж прямих податків (розділ третій, гл. З «Положення про фінанси»). По-четверте, особливістю Конституції є детальне регулювання процедури здійснення народної ініціативи і референ­думу. Наприклад, повний перегляд Конституції можуть запропо­нувати сто тисяч «громадян і громадянок», що мають право голо­су. Ця пропозиція передається на голосування народу (референ-

дум). У статтях 138 і 139 визначається найдокладніша форма оформлення ініціативи про повний і частковий перегляд Консти­туції і роль Федерального збору в цьому процесі.

За способом зміни Конституція є жорсткою. Ініціатива про повний або частковий перегляд може виходити від народу, від парламенту або кожної із його палат. У будь-якому випадку після дотримання зазначених у Конституції процедур поправка або нова Конституція приймаються на референдумі, тобто голосуванням народу і кантонів (статті 142 , 195).

Кожний кантон має свою Конституцію, що гарантується федерацією (ст. 172)

§ 2. Конституційні основи правового статусу людини і громадянина

У основі правового статусу громадянина лежить швейцарське громадянство. Право регулювати набуття прав фомадянства в силу походження, шлюбу й усиновлення, а також утрату швейцарсько­го громадянства і його відновлення належить Федеральної Кон­ституції (статті 37, 38) і закону про громадянство 1952 р. (із на­ступними змінами). Цей інститут традиційно включає три види громадянства: громадянство міста або комуни, фомадянство кан­тону і громадянство Швейцарії. Відповідно до законодавства роз­різняється набуття фомадянства за законом і шляхом адміністра­тивного рішення, тобто шляхом натуралізації. Набуття громадян­ства за законом включає набуття його за народженням та у результаті взяття шлюбу. За загальним правилом, дитина, що на­родилася від матері або батька - швейцарських громадян, автома­тично набуває таке саме фомадянство — тобто діє принцип крові. Позашлюбна дитина іноземки стає швейцарським фомадянином, якщо його батько є таким і матір бере з ним шлюб, а також, якщо батьки дитини в шлюбі не перебувають, але дитина одержує прізви­ще батька - фомадянина країни і виховується, залишаючись під його батьківською владою. Іноземка набуває фомадянства в резуль­таті шлюбу зі швейцарцем. Кожний громадянин міста, комуни од­ночасно є громадянином кантону і фомадянином Швейцарії.

Набуття громадянства за натуралізацією залежить головним чином від часу проживання у Швейцарії (12 років). Удвічі зара­ховується час, прожитий іноземцями у Швейцарії до 10-річного

382

Розділ 24

Основи конституційного право Швейцарії

383

віку. Швейцарське громадянство втрачається: або в результаті відмови від нього, або в результаті шлюбу швейцарської грома­дянки з іноземцем, якщо вона заявляє про відмову від швей­царського громадянства; якщо громадянин народився за кордо­ном, має інше громадянство і до досягнення 22 років не заявив про бажання залишитися громадянином Швейцарії. Аналогом поняття «громадяни», застосовуваним у конституціях інших країн, є вислів «усі швейцарці і швейцарки», використовуване в багатьох статтях Конституції (статті 24, 25, 40, 97, 136 тощо).

Перший відділ другого розділу Федеральної Конституції на­зивається «Основні права». У статтях 7 і 8 закріплені фундамен­тальні принципи правового статусу особистості: повага і захист людської гідності й принцип рівноправності як неприпустимість дискримінації на підставах походження, раси, статі, віку, мови, соціального стану, способу життя, своїх релігійних, філософсь­ких або політичних переконань або внаслідок фізичних, розумо­вих та психічних вад.

Усю систему конституційних прав і свобод можна розділити на наступні види: 1) *цивільні (особисті) права і свободи. У* числі таких є право на життя, гарантоване забороною страти; право на особис­ту свободу і недоторканність; свобода пересування і поселення; право на недоторканність приватного життя; недоторканність жит­ла і кореспонденції; свобода совісті й віросповідання, переконань й інформації; свобода користування мовою; право на одруження й утворення сім'ї (статті 10, 13, 14, 15, 16, 18, 25); 2) *політичні права і свободи.* Сюди належать свобода асоціацій і зборів; право петиції; право на участь у виборах і референдумах; свобода народної ініціа­тиви (статті 22, 23, 136, 141); 3) *економічні, соціальні і культурні права і свободи.* До їхнього числа належать право власності; еконо­мічна свобода; свобода вибору професії й економічної діяльності; право на трудові суперечки, страйки і локаут. (Законом може бути заборонене використання страйку для деяких категорій осіб — ст. 28); право на охорону здоров'я; право на соціальне страхування; свобо­да наукової і творчої діяльності; право на безкоштовну базову осв­іту тощо (статті 12, 19,20,21,26,27,28,41).

Конституція закріпила систему гарантій, що забезпечують реа­лізацію прав і свобод. До цієї системи включаються організаційно-правові й матеріальні гарантії. До числа організаційно-правових гарантій належать заборона свавілля і беззаконня з боку органів і

посадових осіб держави; сформульований в ст. 35 обов'язок кож­ної особи, що виконує публічні функції, дотримуватися основних прав і сприяти їхній реалізації. У ст. 29 закріплені гарантії загаль­ного характеру, що стосуються процедури: розгляд будь-якої спра­ви в рамках адміністративної або судової процедури безперешкод­но в розумний термін; право кожної особи на юридичну допомогу, у тому числі й на безкоштовну для кожної особи, «яка не має дос­татньо коштів». Крім того, особа має право «на безкоштовну допо­могу адвоката в тій мірі, у який того вимагає захист його права»; право громадянина на оскарження в суді будь-якої затримки, ареш­ту або взяття під варту (ст. 31); презумпція невинуватості; право на оскарження вироку до вищестоящої судової інстанції (ст. 32).

До матеріальних гарантій прав людини варто віднести, насампе­ред, те, що в Конституції виділена спеціальна глава «Соціальні цілі». Норми цієї глави закріплюють зобов'язання держави і кантонів із забезпечення таких соціальних прав і свобод особи: право на охоро­ну здоров'я, захист сім'ї, підтримку дітей, право на працю, базову освіту, що виступають і як право і як його гарантія. У ст. 119 закріп­лена гарантія від зловживань при зачатті з медичною допомогою і від генної інженерії. «Будь-яка форма клонування і будь-яке втру­чання в генотипи гамет» (статеві клітини організму) і людських ем­бріонів забороняються». Матеріальні гарантії прав людини містять­ся в багатьох розділах і главах Конституції Швейцарії. Наприклад, розділ 3, глава 1, відділ 4 — «Навколишнє середовище і планування території». У статтях 73, 78-80, 84 сформульовані положення, по­в'язані з охороною навколишнього середовища.

§ 3. Партійно система і політичні партії

Конституція особливо нічого не говорить про партійну систему і статус політичних партій. Є усього лише одна ст. 137, у якій дана функціональна характеристика політичних партій, «політичні партії сприяють формуванню суспільної думки і народної волі», однак у політичному житті країни вони грають важливу роль. У Швейцарії традиційно існує багатопартійна система. Найвпливовішими є: Вільна демократична партія, що сформувалася ще на початку XIX ст., виступає за зміцнення федеративних відносин у державі, особистої й економічної свободи; Християнсько-демократична партія, утворена на початку XX ст., обстоює ідеї соціально орієнтованої ринкової еко-

384

Розділ 24

Основи конституційного право. Швейцарії

385

номіки, об'єднує в основному католиків; Швейцарська народна партія висловлює інтереси середніх верств селянства і ремісників; Соціал-демократична партія Швейцарії, виникла наприкінці XIX ст. як марксистська партія, що висловлює інтереси робітничого класу, згодом відмовилася від властивого марксизму радикалізму і є нині лівореформаторською партією. Серед інших політичних партій мож­на назвати Ліберально-демократичний союз, що має вплив у окре­мих кантонах (Во, Женева, Невшатель і Базель) і виступає за захист особистої свободи, приватної власності і федералізму. З 1935 р. існує Ліга незалежних, що виступає на захист споживача, проти держав­ного сектора в економіці й односторонньої політики союзів підприємців. Після Другої світової війни на базі боротьби проти при­пливу іноземної робочої сили з'явилася низка політичних угрупо­вань (наприклад, партія Швейцарські демократи). Екстремістський характер має колишня Революційна марксистська ліга, що називає себе нині Соціалістичною робочою партією і не має представництва у Швейцарському парламенті. Нарешті, слід відзначити дві еко­логічні партії - Зелену партію Швейцарії і Вільний список, що ма­ють разом у Федеральних зборах 6% місць, а також Автомобільну партію, що виступає проти регулювання дорожнього руху, що зрос­тає, і має 3% парламентських мандатів.

Помітну роль у політичному житті країни грають соціально-професійні об'єднання - профспілки, союзи підприємців, і робо­тодавців та ін., що тісно співробітничають із політичними партія­ми і надають їм фінансову підтримку.

§ 4.Вибори і референдум

Спеціальної глави про виборчу систему в Конституції Швей­царії не міститься. Основні принципи її, а також порядок прове­дення виборів закріплені в статтях стосовно правового статусу гро­мадян і у відділі 5 - «Федеральні органи влади». У відповідності зі ст. 136 Конституції при федеральних виборах і голосуваннях «усі швейцарці і швейцарки» мають однакові політичні права й обов'яз­ки. Право голосу належить тим із них, хто досяг 18 років і за феде­ральним правом не позбавлений активного цивільного права. Чле­ном національної ради може бути обраний будь-який виборець.

Виборчі права в кантонах і комунах регулюються кантональ­ним виборчим правом.

Федеральне законодавство передбачає позбавлення політич­них, а отже, виборчих, прав на термін від двох до десяти років за вчинення злочину, що спричинило покарання у виді позбавлен­ня волі. Кантони позбавляють виборчих прав душевнохворих, поз­бавлених волі на термін більше року. Ценз осілості на федераль­ному рівні не передбачений. Якщо у виборця немає постійного місця проживання, він повинен зареєструватися за 10 днів до дня голосування, представивши документи про народження. На кан­тональному і комунальному рівні ценз осілості зазвичай складає три місяці (ст. 39). «Швейцарці і швейцарки, що знаходяться за кордоном», можуть брати участь у голосуваннях на федерально­му рівні. Допускається голосування поштою.

У Швейцарії діє змішана виборча система. Національна рада (нижня палата парламенту) обирається - за пропорційною сис­темою, а Рад кантонів (верхня палата) - за мажоритарною систе­мою в два тури.

Вибори кантональних парламентів (великих рад) проводять­ся за пропорційною системою, а у напівкантонах діє мажоритар­на виборча система.

Швейцарському конституційному праву притаманний інсти­тут невизнання імперативного мандата, що знайшов закріплення в ст. 161 - «заборона імперативного мандата».

Іншим інститутом безпосередньої демократії у Швейцарії (крім виборів) є референдум. У середині XX ст. й особливо після Дру­гої світової війни цей інститут здобув у країні велику попу­лярність. Діюча Конституція містить спеціальну главу «Ініціати­ва і референдум» (розділ 4, глава 2), норми якої закріпили утри­мання і процедуру проведення референдуму. Відповідно до Конституції референдуми підрозділяються на обов'язкові (ст. 140) і факультативні (ст. 141).

Обов'язковий референдум означає, що відповідне питання життя країни може бути вирішене тільки шляхом проведення ре­ферендуму. Коло таких питань зазначене у Конституції (ст. 140). Це: перегляд Конституції; приєднання до організацій колектив­ної безпеки або до національних співтовариств; оголошення тер­міновими федеральних законів, що позбавлені конституційної основи, і тривалість дії яких перевищує один рік.

Ці закони повинні бути передані на голосування протягом од­ного року з часу їхнього прийняття Федеральними зборами.

13 — 6-565

386

Розділ 24

Основи конституційного право Швейцарії

387

Обов'язковість підтвердження референдумом також вимагає народної ініціативи (100 тис. «громадян і громадянок»), що ве­дуть до повного перегляду Конституції; принцип повного пере­гляду Конституції у випадку розбіжностей між палатами пар­ламенту. Рішення на загальнообов'язковому референдумі схва­люються більшістю народу і більшістю кантонів. Результат народного голосування в кантоні вважається за голос кантону, а у напівкантоні - півголоса. Такі рішення є загальнообов'язкови­ми, не потребують ніякого схвалення або утвердження.

Факультативний федеральний референдум може проводити­ся з питань прийняття, схвалення або зміни федеральних законів або постанов, а також схвалення міжнародних договорів (ст. 141), що мають невизначену тривалість дії, не можуть бути денонсо­вані. Факультативний референдум проводиться у формі голосу­вання народу федерації. Рішення, приймається більшістю народів і має рекомендаційний характер.

На кантональному рівні референдум поширений ще більш, ніж на федеральному.

Для референдумів, як і для виборів, характерний досить висо­кий рівень абсентеїзма.

§ 5. Вищі органи державної влади

**Федеральні** збори (парламент Швейцарії). Правове положен­ня Федеральних зборів, їх структура і порядок формування визна­чені у главі 2 розділу 5 Конституції. Відповідно до ст. 148 Федеральні збори мають вищу владу в Конфедерації за умови дотримання прав народу і кантонів. Федеральні збори складаються з двох палат -Національна рада (нижня палата) і Рад кантонів (верхня палата).

Національна Рада включає 200 депутатів, що обираються тер­міном до чотирьох років шляхом загальних, прямих виборів за пропорційною виборчою системою. Виборчими округами є кан­тони. Виборчі округи створюються пропорційно чисельності на­селення кантону, але за умови, що кожний кантон має право, що­найменше, на одне місце в палаті (ст. 149). Депутатом Національ­ної ради може бути обраний будь-який громадянин, що володіє активним виборчим правом.

Рад кантонів включає 46 депутатів від кантонів. Конституція (ст. 150) містить перелік кантонів і напівкантонів, що відповідно до їхнього

населення обирають кожний по одному або по два депутати. Прави­ла обрання депутатів до Ради кантонів установлюються самими кан­тонами. Вибори є прямими і проводяться за мажоритарною вибор­чою системою абсолютної більшості в два тури. Конституція не ви­значає терміни повноважень верхньої палати, але за загальним правилом депутати до Ради кантонів обираються на чотири роки.

Внутрішніми керівниками кожної палати є голова і два віце-го-лови. що обираються палатами з числа членів палати терміном на один рік. Ці особи не можуть бути обрані на наступний термін (ст. 152). Внутрішніми допоміжними органами є постійні комісії, що обира­ються також палатами із числа її членів. Число комісій і їхніх видів віганачаються законом. Звичайно формуються постійні комісії в па­латах, а також створюються три спільні комісії (комісія з зовнішньої політики, комісія зі справ зовнішньої економіки і податків, фінансо­ва комісія, що контролює бюджет і фінансове господарство).

у федеральних зборах можуть створюватися партійні фракції (ст. 154). але вони, як правило, створюються тільки в Національній **раді,** а депутати Ради кантонів беруть участь у роботі фракцій **нижньої** палати.

Депутати Швейцарського парламенту відповідно до ст. 161 ко­ристуються вільним мандатом, «члени Федерального збору голо­сують без інструкції». Основною формою роботи парламенту є **сесії.** Регулярні (чергові) сесії скликаються один раз на рік. **Поза­чергові** (надзвичайні) сесії можуть скликатися на вимогу однієї четвертої частини депутатів кожної з палат. Палати засідають, як правило, роздільно. Палати Федерального збору рівноправні, **рішення** Федерального збору повинні бути схвалені обома **пала­тами. Спільні** засідання палат проводяться під керівництвом го-**юви** Національної ради тільки з питань, зазначених Конститу-**шсю** (ст. **157).** Це: проведення виборів; вирішення спорів з **при­воду компетенції** між вищими федеральними органами влади; **прийняття** рішень щодо застосування помилування абсолютною більшістю голосуючих членів обох палат. Засідання Національ-**>і ради** і Ради кантонів мають відкритий характер, але окремим **законом може** бути встановлене проведення закритих засідань, **компетенції** Федерального збору належать ті питання, що **гшєю** віднесені до Конфедерації і не довірені іншим феде-**органам** аіади. Це положення дає підставу характеризу-**пмпетеншю** Федерального збору як відносно визначену.

388

Розділ 24

Основи конституційного права Швейцарії

389

До основних повноважень Федерального збору належать, на­самперед, прийняття законів - усі важливі розпорядження, що містять правові норми, повинні бути видані у формі «федераль­ного закону» (ст. 164). До цієї категорії, зокрема, входять основні положення, що стосуються: здійснення політичних прав; обмежен­ня конституційних прав, прав і обов'язків осіб; оподатковування; задач і цілей Конфедерації; зобов'язань кантонів при здійсненні федерального права; організації органів федеральної влади і про­цедури, застосованої в них. Федеральний закон може передбачи­ти делегування повноважень з видання правових норм іншим орга­нам, якщо тільки це не виключається Конституцією.

Відповідно до ст. 173 Конституції Федеральні збори, крім того, виконують інші задачі і здійснюють наступні повноваження: вжи­вають заходів із забезпечення зовнішньої безпеки, коли того вима­гають обставини; видають акти з питань надзвичайного стану в країні; управляють кадровою армією і можуть приводити її в бойо­ву готовність; вживають заходів із виконання федерального права; приймають рішення щодо законності завершених народних ініціа­тив; приймають рішення у спорах про компетенцію між вищими органами федеральної влади; вирішують питання про помилуван­ня і повідомляють про амністію. Особливе місце займають заходи для підтримки Федеральної Конституції, гарантії для кантональ­них конституцій (ст. 172). У сфері фінансів це щорічне прийняття бюджету і затвердження звіту про його виконання (ст. 167). Феде­ральні збори здійснюють вищий нагляд за Федеральною радою, Канцлером Конфедерації і федеральною адміністрацією, федераль­ними судами й іншими органами й особами, яким доручено вико­нання задач Конфедерації. Закон може дати Федеральним зборам здійснення інших задач й інших повноважень (ст. 173, п. 3).

Про здійснення своїх повноважень Федеральна рада видає акти у формі закону, ордонанса і постанови.

**Федеральна рада і федеральна адміністрація.** Конституція (ст. 174) визначає Федеральну раду як вищий розпорядницький і виконав­чий орган влади Конфедерації. Він обирається Федеральними збо­рами після кожного нового переобрання складу Національної ради з числа депутатів Федерального збору в складі семи членів. Від одного кантону може бути обраний тільки один член Федеральної Ради. Федеральні збори обирають із числа семи членів Федераль­ної ради терміном на один рік Голову Конфедерації і віце-голову

Федеральної ради. Обидві посадові особи можуть переобиратися на ці пости на другий термін (ст. 176). Конституція закріпила прин­цип колегіальної влади, усі рішення Федеральної ради приймають­ся колегіально шляхом голосування. Для підготування і виконан­ня рішень справи Федеральної ради розподіляються між її члена­ми по департаментах. Число департаментів відповідає числу членів Федеральної ради. Кожним департаментом управляє член Феде­ральної ради. Таким чином, департаменти є частиною федеральної адміністрації. Крім департаментів в адміністрацію включається Федеральне канцлерство, що виконує функції штабу Федеральної ради. Воно управляється Канцлером Конфедерації, що обирається Федеральними зборами (статті 168, 179).

Основні повноваження Федеральної ради закріплені в стат­тях 180-187 Конституції. Найважливіші з них: встановлення цілей і засобів проведення своєї урядової політики. Він планує і координує діяльність держави; здійснює право законодавчої ініціативи; стежить за застосуванням законів і постанов Федераль­ного збору і судових рішень, винесених федеральними органами судової влади; розробляє фінансовий план, а також проект бюд­жету і складає державний звіт; стежить за належним фінансовим управлінням; веде іноземні справи при дотриманні права брати участь у цих справах Федерального збору; представляє Швейца­рію за кордоном; підписує і ратифікує міжнародні договори і пе­редає їх на схвалення Федерального збору; вживає заходів для забезпечення зовнішньої безпеки, незалежності й нейтралітету Швейцарії; вживає заходів для забезпечення внутрішньої безпе­ки; схвалює законодавчі акти кантонів, коли того вимагає вико­нання федерального права. Крім того, на Федеральну раду покла­дені інші задачі й повноваження: стежити за федеральною адмі­ністрацією й іншими органами або особами, яким доручено виконання задач Конфедерації; робити призначення і вибори, не віднесені до відання якогось органу влади; регулярно робити звіт про своє управління і про стан країни перед Федеральними збо­рами тощо. Актами Федеральної ради є ордонанси.

**Судова влада.** Здійснення правосуддя в сфері федеральної компетенції Конституція поклала на Федеральний суд (стат­ті 188-191). Організація і процедура у Федеральному суді регу­люються спеціальним законом. У конституційному порядку виз­начаються лише основні положення статусу суду. Склад федераль-

390

Розділ 24

Основи конституційного право Швейцарії

391

ного суду - ЗО судів, що обираються Федеральними зборами тер­міном на шість років. При обранні Федерального суду Федеральні збори стежать за тим, щоб у ньому були представлені всі офіційні мови Швейцарії. Організацію своєї адміністрації суд установлює сам. Конституція визначає конституційну юрисдикцію. Федераль­ний суд розглядає: скарги на порушення конституційних прав і свобод особи; скарги на порушення автономії комун й інших га­рантій, наданих кантонами корпораціями публічного права; скар­ги на порушення міжнародних договорів або міжкантональних угод; суперечки у сфері публічного права між конфедерацією і кан­тонами або між кантонами. Конституція (ст. 190) закріпила по­ложення про те, що в сферах цивільної, кримінальної, адміністра­тивної юрисдикції, а також в інших галузях права повноваження Федерального суду встановлюються законом.

У Федеральному суді діють п'ять палат, у кожній з яких від п'яти до семи судів. Дві палати, по суті, суди публічного права, два - цивільного права й одна - кримінального права. Суд діє пе­реважно як касаційна, але іноді і як перша інстанція. Для розгля­ду кримінальних справ передбачено утворення судів присяжних.

Судова організація в кантонах неоднакова, але загальна схема така: мировий суддя, окружний суд кантону (апеляційний суд). У багатьох кантонах діють спеціальні суди або судді - у справах неповнолітніх, у торгових справах, у соціальних справах тощо.

§ 6. Політико-територіольний устрій

Швейцарія за формою политико-територіального устрою є фе­дерацією, хоча Конституція зберегла як данину традиції колишню назву країни - «Федеральна Конституція Швейцарської Конфе­дерації». Швейцарія складається з 23 кантонів, три з яких діляться на напівкантони. Перелік кантонів і напівкантонів, закріплений в ст. 1 Конституції. Федерація створена за територіально-історич­ним принципом, хоча в країні діють чотири офіційних мови (німець­ка, французька, італійська і ретороманська - ст. 4). Зберігання в діючій Конституції норми про суверенітет кантонів (ст. 3) варто розглядати як данину традиції. Кантони зазвичай мають ознаки дер­жавності (право мати свою Конституцію, громадянство, законодав­ство, компетенцію тощо), але ст. 49 закріплює «примат і дотриман­ня федерального права». Кантони не мають право сецесії (виходу

зі складу федерації). Компетенція Конфедерації розмежована між Конфедерацією і кантонами, її можна класифікувати на три групи повноважень: повноваження, що складають виняткову компетен­цію Конфедерації: оборона, митна справа, ведення міжнародних справ, грошова емісія, залізниці, цивільне право, режим іноземців тощо; повноваження, що складають виняткову компетенцію кан­тонів: регулювання відносин між церквою і державою, комунальне господарство, кримінальне і цивільне судочинство тощо. Питання розмежування повноважень закріплені в третьому відділі Консти­туції, гл. 1 - «Відносини між Конфедерацією і кантонами».

§ 7. Місцеве самоврядування

Кантони діляться на общини (комуни). Термін «община» вжи­вається в німецькомовній частині країни, термін «комуна» - в інших її частинах. Конституція (ст. 50) гарантує автономію комун «у ме­жах, установлених кантональним правом». До компетенції общин (комун) входить управління своїми фінансами, регулювання питань санітарії та гігієни, шкільна справа, охорона порядку. У великих містах вони відають також дорогами, водо- і енергопостачанням. У більшості комун (общин) вищим органом місцевого самоврядуван­ня є загальні збори виборців. У великих одиницях поряд зі зборами або замість них існує виборний орган, зазвичай іменований радою. Виконавча влада у всіх комунах (общинах) здійснюється колегіаль­ним органом, що обирається населенням комуни.

Виконавчі органи проводять у життя рішення збору або ради. Автономія комун не означає їх повної самостійності у вирішенні своїх справ. За ними здійснюється спостереження з боку держа­ви і з боку кантонів. Кантональне законодавство передбачає втру­чання в справи комун (общин), наприклад, за скаргою якоїсь осо­би. У цьому випадку проводиться юридичний контроль, що може здійснюватися або кантональним урядом, або адміністративним судом кантону. Іншою формою втручання є контроль, здійснюва­ний посадовою особою - префектом. Він або обирається населен­ням комуни (общини), або призначається урядом кантону. З дея­ких питань префекти здійснюють за місцевим самоврядуванням адміністративний контроль (наприклад, щодо облаштованості те­риторії). Органи, що перевіряють, і посадові особи виходять з інте­ресів кантону або всієї держави.

Основи конституційного право. Канади

393

**Розділ 25**

Основи конституційного право Канади

Канада - держава у Північній Америці, її територія - 9976 тис. кв. км. Населення - 30,1 млн мешканців. 40% - англо-канадці, 27% - франко-канадці. Столиця - Оттава. Офіційні мови - анг­лійська та французька. Канада - демократична держава, за фор­мою правління - конституційна монархія з двома офіційними мовами та двома правничими системами - Громадянським пра­вом та Загальним правом. Канада являє собою федерацію, у складі якої виділяються десять провінцій з системою майже повного са­моврядування та дві особливі території, підвладні безпосередньо центральному уряду.

§ 1. Конституція Канади

Конституція Канади складається з кількох законодавчих актів. Найважливішими з них є Квебекський закон 1774 p., Конститу­ційний закон 1791 p., Закон про об'єднання Канади 1840 p., За­кон про Британську Північну Америку 1867 р. та Конституцій­ний закон 1982 p., який став останнім із числа конституційних актів Канади, прийнятих Британським парламентом.

Канадська писана Конституція - на відміну від американської -не становить цілісного документу і не є кодифікованою. На дода­ток до інших документів, вона містить у собі 25 основних актів, закріплених у Конституційному акті 1982 p.: чотирнадцять актів Британського парламенту, сім - парламенту Канади і чотири за­кони від імені англійського монарха і Таємної ради. Стрижневим у цьому зведенні законів залишається Закон про Британську Північну Америку від 29 березня 1867 р. Саме він започаткував сучасну канадську державність. Сьогодні цей закон, визначений як конституційний закон 1867 p., зберігає силу і є одним із скла­дових елементів Конституції Канади. Законом 1867 р. було пе­редбачено об'єднання колоніальних володінь, що існували на півночі Північно-американського субконтиненту, в єдине тери­торіальне утворення - Канаду, яке з часом отримало статус до-мініона. Такий статус означав тоді певний рівень самоврядуван-

ня і самостійності у вирішенні внутрішніх справ. Акт про Бри­танську Північну Америку дав життя федерації - новій державі.

Організація державного механізму регламентована, насампе­ред, Законом 1867 р. Хоча при виданні Акта 1867 р. його творці мали намір дати Канаді конституцію, але в жодному положенні документа цей термін не був ужитий. Тільки після прийняття Акта про Британську Північну Америку (№ 2) 1949 p., яким були вне­сені чергові зміни до Акта 1867 р. (ст. 91), термін «конституція» (точніше - «конституційний акт») був згаданий. 1965 р. канадсь­кий уряд розповсюдив цей термін, опублікувавши Білу книгу з назвою «Зміна Конституції Канади». Країна тривалий час зазна­вала впливу англійського права, що мало пряму дію на території цієї держави. У другій половині XIX ст. екстериторіальна дія англійського права спочатку обмежується статутним правом (за­коном про дієвість колоніальних законів 1865 p.), а потім його дія детермінується Вестмінстерським статутом 1931 p., прийнятим Британським парламентом. Цим статутом права домініонів, вклю­чаючи Канаду, значно розширено, вони, по суті, здобули неза­лежність. Але з колишньою метрополією збереглися певні кон­ституційно-правові зв'язки, які з часом були звужені. Ці зв'язки визначають особливості форми державного правління.

Після прийняття Закону 1867 р. до початку 80-х років XX ст. було прийнято близько тридцяти актів, які змінювали і доповню­вали його зміст. Та вже 17 квітня 1982 р. парламент прийняв змістовний Конституційний закон. Відповідно до нього Канада сьогодні має право самостійно вносити поправки та доповнення до Конституції за встановленою процедурою. Конституція Кана­ди 1982 р. (ст. 2) безпосередньо встановлює, що жодний акт анг­лійського парламенту, прийнятий після Конституції, не буде по­ширюватися на Канаду і не стане частиною його внутрішнього права. Канада, таким чином, одержала власний Основний закон.

Зазначимо дванадцять важливих положень писаної Конституції Канади разом із поправками, що вносилися до кінця 1981 p.: 1 -створення федерації, провінцій, територій, національного парла­менту, провінційних законодавчих установ і деяких кабінетів; 2 -національний парламент дістав повноваження щодо утворення з територій нових провінцій, зміни кордонів провінцій за погоджен­ням з останніми; 3 - визначено повноваження парламенту і про-

394

Розділ 25

Основи конституційного право Канади

395

вінційних законодавчих установ; 4 - офіційна виконавча влада пе­редана Королеві і проголошено створення Королівської Таємної ради для Канади (юридична основа федерального Кабінету); 5 -парламенту надано повноваження формувати Верховний суд Ка­нади (його було створено 1875 p.); 6 - гарантовані певні права на використання англійської та французької мови у федеральному парламенті й судах, а також у законодавчих установах і судах Кве­бека та Манітоби; 7-а) гарантовано роздільне навчання у школах для протестантської і римо-католицької меншості; б) закріплено спеціальні статті щодо Манітоби (утвореної 1870 p.), більш обме­жені гарантії для Альберти і Саскачевану (утворених 1905 р.) та для Ньюфаундленда (який увійшов до складу Федерації 1949 p.); в) надано гарантію роздільних шкіл для представників численних християнських сповідань; 8 - гарантовано особливе цивільне пра­во для Квебека; 9 - надано парламенту право брати на себе повно­важення у розв'язанні правових питань власності та громадських прав, а також впливу на вирішення проблем у провінціях за їхньою згодою (це право ніколи не використовувалося); 10 - заборонені провінційні тарифи; 11 - надані провінційним законодавчим уста­новам повноваження вносити поправки до конституцій провінцій, за винятком тих, що стосуються посади лейтенант-губернатора; 12 — надані національному уряду (Раді генерал-губернатора, тобто фе­деральному Кабінету) певні права щодо контролю над провінціями:

а) призначення, інструктаж та звільнення лейтенант-губернаторів;

б) відхилення законів провінцій протягом року після їх прийнят­  
тя; в) використання повноважень лейтенант-губернаторів надси­  
лати провінційні законопроекти до Оттави без отримання на це  
санкції (за цих умов законопроект не набуває юридичної сили, доки  
протягом року не отримає санкції центральної виконавчої влади);  
у зв'язку з цим із 70 таких законопроектів (останній подано 1961  
р.) від усіх провінцій, крім Ньюфаундленда, тільки 14 набули сили  
закону. Ці основні принципи писаної Конституції на кінець 1981 р.  
прем'єр-міністр сер Роберт Борден назвав «проявом звичайного  
здорового глузду», що дозволило регулювати суспільні відносини  
Канади, маневрувати, втілювати нове, йти на компроміси, доходи­  
ти згоди.

Конституційний акт 1982 р. вніс до Конституції певні зміни. 1. Встановив чотири правових формули або процеси внесення поправок до Конституції, яких до 1982 р. взагалі не існувало (за

винятком вузько обмежених і зараз скасованих повноважень, що були надані національному парламенту 1949 p.). *Перша* формула охоплює поправки: щодо функції Королеви, генерал-губернато­ра, лейтенант-губернаторів, права провінції на кількість місць у Палаті громад, що, принаймні, дорівнювала б кількості її місць у Сенаті 1982 p.; використання англійської та французької мов (за винятком поправок, що стосуються лише однієї провінції); струк­тури Верховного суду Канади; а також щодо поправок до самої формули внесення поправок. Такого типу поправки мають прий­мати Сенат і Палата громад (або тільки Палата громад, якщо Се­нат не схвалив пропозицію протягом 180 днів після того, як це зробила Палата громад), а також законодавчі установи кожної провінції, що надає кожній провінції право накладати вето. *Друга* формула охоплює поправки: щодо скасування будь-яких прав, повноважень або привілеїв провінційних урядів або законодав­чих установ; пропорційного представництва провінцій у Палаті громад; повноважень Сенату та способу відбору сенаторів; кількості сенаторів від кожної провінції; щодо визначеного Кон­ституцією місця Верховного суду Канади у державній структурі (це не стосується структури самого Верховного суду, то охоп­люється першою формулою); розширення існуючих провінцій і перетворення їх на території; взагалі - щодо Канадської Хартії прав і свобод (див. далі). Такі поправки мають приймати Сенат і Палата громад (або, знов таки, - лише Палата громад, якщо Се­нат зволікає і не вирішує питання протягом 180 днів), а також законодавчі установи двох третин провінцій, в яких мешкає при­наймні половина населення, від загальної кількості усіх провінцій (мається на увазі загальна кількість населення Канади без ураху­вання територій). Це означає, що будь-які чотири провінції укупі (наприклад, чотири Приморські провінції або чотири Західні) можуть накласти вето на будь-яку з поправок. У такий спосіб можуть діяти Онтаріо і Квебек. Сім провінцій, якщо їм треба було б прийняти будь-яку поправку, мали включити до сукупності або Квебек, або Онтаріо. Кожна провінція за резолюцією, схваленою її законодавчою установою, може ухилитися від прийняття за цією формулою поправки, що ліквідує будь-яке з її повноважень, прав або привілеїв; і, якщо така поправка стосується передачі повно­важень в освіті або інших сферах культури національному парла­менту, останній повинен сплатити провінції «відповідну компен-

396

Розділ 25

Основи конституційного права Канади

397

сацію у прийнятних розмірах». *Третя* формула охоплює поправ­ки щодо положень, які стосуються однієї або кількох провінцій: питання змін кордонів провінцій або нововведень, що стосують­ся використання англійської або французької мов у певних про­вінціях. Такі поправки мають приймати Сенат, Палата громад (або тільки Палата громад, якщо Сенат зволікає і не вирішує питання протягом 180 днів) та законодавчі установи відповідних провінцій. *Четвертою* формулою провадяться зміни у виконавчому уряді Канади або Сенаті чи у Палаті громад (крім тих, що передбачені першими двома формулами). Ці поправки можуть бути прийняті звичайними рішеннями парламенту Канади.

2. Другою докорінною зміною, яку вніс Конституційний акт 1982 p., є «закріплення» певних частин писаної Конституції пер­шими трьома формулами внесення поправок, тобто, відповідні статті Конституції виявляються недосяжними з точки зору пов­новажень парламенту або будь-яких провінційних законодавчих установ. Наприклад, монархія тепер може підлягати будь-яким змінам тільки за умов одностайної згоди провінцій. Це саме сто­сується інституту влади генерал-губернатора, лейтенант-губерна-торів, структури Верховного суду Канади (дев'ять суддів, троє з яких обов'язково мають бути представниками Квебека; усі вони призначаються федеральним урядом і можуть бути звільнені тільки за зверненням Сенату і Палати громад), це стосується права провінції мати таку кількість представників у Палаті громад, яка, принаймні, дорівнювала б кількості її місць у Сенаті 1982 p., а та­кож внесення поправок до самих формул. На жодне з цих поло­жень ніяка провінція окремо накласти вето не може. Положення, яких стосується друга формула, можуть бути змінені тільки за згодою семи провінцій, населення яких складає, принаймні, по­ловину населення десяти провінцій. Гарантії щодо використання англійської і французької мов у Нью-Брансвіку, Квебеку і Мані-тобі можуть зазнати змін тільки за умови їх схвалення як законо­давчими установами відповідних провінцій, так і Сенатом і Па­латою громад (або тільки Палатою громад - з урахуванням поло­ження про 180 днів). Гарантії існування шкіл за віросповіданням у Ньюфаундленді можуть бути змінені лише за згодою законо­давчих установ Ньюфаундленда; це саме стосується Лабрадорсь­кого кордону. Процес внесення поправок за першими трьома фор­мулами можуть ініціювати Сенат, Палата громад або провінційні

законодавчі установи. Звичайне рішення парламенту може бути ініційоване кожною з палат.

1. Новим Конституційним актом стверджується Хартія прав і  
   свобод, до якої не можуть внести зміни ні парламент, ні законо­  
   давчі установи будь-якої провінції. Такі зміни вносяться за дру­  
   гою формулою (або, якщо вони стосуються однієї чи кількох, а не  
   всіх провінцій, - за третьою формулою).
2. Четверта велика зміна, внесена Конституційним актом 1982 ро­  
   ку, надає провінціям широкі повноваження щодо використання  
   їхніх природних ресурсів. Кожна провінція матиме змогу конт­  
   ролювати вивезення до будь-якої частини Канади основної сиро­  
   вини, що добувається на шахтах, у нафтових та газових свердло­  
   винах, а також лісу, електроенергії за умови, що інші частини Ка­  
   нади не дискримінуються з огляду на ціни та постачання.

Усі ці зміни, зокрема формули внесення поправок і Хартія, дуже важливі. Та вони залишають основну структуру уряду, а також розподіл повноважень між національним парламентом і провінційними законодавчими установами такими, якими вони були перед тим. До речі, провінційним Законодавчим зборам та­кож залишено їхні повноваження щодо конфіскації майна будь-якої особи або корпорації та передачі його будь-кому без компен­сації попередньому власнику.

Конституційний акт 1982 р. вносить інші зміни, і одна з них здається справді важливою. Акт про Британську Північну Амери­ку 1867 р. надав Національному парламенту виняткові повнова­ження щодо «індіанців та земель, зарезервованих для індіанців». Суди постановили, що до «індіанців» належать також іннуїти, а до аборигенів взагалі - ще й метиси. До 1982 року у Конституції про корінні народи нічого більше не зазначалося. Нині Конституція містить три статті щодо правового статусу аборигенних народів.

Наприкінці акт ухвалює англійську та французьку версії всієї писаної Конституції, починаючи з Акта 1867 р. і до Акта 1982 p., та робить обидві версії однаковою мірою чинними.

Але писана Конституція, саме конституційний закон, навіть з останнім доповненням - Конституційним актом 1982 p., є тільки частиною всієї діючої Конституції - системи регулювань, завдя­ки якій здійснюється управління державою. Вона не становить усієї тканини Конституції, а є лише її основою. Відповідальний уряд, національний Кабінет, прем'єр-міністр, бюрократична си-

398

Розділ 25

Основи конституційного право Канади

399

стема, політичні партії, федерально-провінційні наради - основні ознаки урядової системи Канади. Але писана Конституція не містить про них ані слова. Значну частину Конституції Канади утворюють законодавство (наприклад, федеральний і про­вінційний закони про вибори, Акт про парламент Канади, акти про законодавчі збори, закони про державну службу), традиційні структури (прем'єр-міністр, Кабінет, уряд, політичні партії, фе­дерально-провінційні наради), постанови судів (що тлумачать Акт 1867 р. та поправки до нього), договори між національними та провінційними урядами. Тобто Конституція Канади є змішаною за типом і складається як із писаної некодифікованої частини, так і з судових прецедентів, звичаїв і наукових доктрин. Більше того, вся правова система Канади (включаючи Канадське конститу­ційне право), будучи наступницею Англійської правової системи, постійно відчуває вплив права країн, що входять до правової сім'ї загального права, і такий вплив взаємний. Це пов'язано з поши­реним твердженням принципу «переконливого прецеденту», коли судове рішення, затверджене в одній судовій ієрархії обов'язко­вим прецедентом, тобто джерелом права, може видатися настільки переконливим для суду іншої судової ієрархії (у тому числі іншої країни), що суд може прийняти своє рішення на його основі, й іноземний прецедент, таким чином, стане джерелом права країни суду. Наприклад, прецедент, встановлений Вищим судом Авст­ралії, - для Верховного суду Канади тощо. Завжди спостерігався конкуруючий вплив американського права. З іншого боку, інте­рес Канади й Австралії до американського права зумовлений по­дібністю ряду проблем (дія писаної Конституції у загальному праві, взаємодія права федерації і її суб'єктів). Таким чином, у традиці­ях англосаксонської правової сім'ї багато галузей права одержа­ли подальший розвиток, у тому числі й конституційне право.

§ 2. Основи правового статусу особи

Як ми вже зазначали, Конституційним актом 1982 р. стверд­жується Хартія прав і свобод, яка гарантує такі права і обов'язки: 1 - демократичні права (наприклад, право кожного громадянина брати участь у виборах Палати громад і провінційних законодав­чих зборів і право на вибори, принаймні, кожні п'ять років, але напередодні або під час війни, при вторгненні або повстанні термін

діяльності федеральної та провінційної палат може бути продов­жений за ухвалою двох третин голосів Палати громад чи Законо­давчих зборів); 2 - основні свободи (совісті, думки, слова, мир­них зборів, асоціацій); 3 - право на пересування (право на в'їзд до Канади, перебування, виїзд з країни, право на переїзд до Канади і заробітки у будь-якій провінції з урахуванням обмежень, що мо­тивуються реалізацією «програми позитивних дій», спрямованих на підтримку соціально і матеріально незабезпечених); 4 - юри­дичні права (довгий реєстр, що включає передусім право на спра­ведливий, завчасний, прилюдний розгляд справи неупередженим судом); 5 - рівноправність; 6 - право на офіційні мови; 7 - право навчатися мовами меншостей. Всі ці права підлягають доцільним обмеженням, які виправдані у вільному та демократичному суспільстві. Суди мають вирішувати, якими можуть бути такі об­меження.

Підкреслимо деякі особливості стосовно ряду прав та свобод. У рамках права на пересування Канада приділяє особливу увагу гарантуванню права на в'їзд. З огляду на високий рівень еконо­мічного розвитку, потребу у фахівцях різних напрямів діяльності (переважно інженерні та технічні спеціальності), Канада, як і ба­гато держав, розробила спеціальну програму, що заохочує іммігра­цію зазначеної категорії осіб, засновану, у першу чергу, на цілій системі конституційно-правових норм. Щодо основних та юри­дичних прав, права на рівність, викладених у Хартії, парламент чи провінційні законодавчі установи можуть приймати закони, що порушують будь-яке з цих прав, крім права на рівність, що забороняє дискримінацію за статтю (чоловік і жінка рівні перед законом). Ці закони матимуть силу, незважаючи на той факт, що суперечать тому чи іншому положенню Хартії. Такий закон може діяти тільки п'ять років, але його дія може бути поновлена на по­дальші періоди у п'ять років. Офіційними мовами Канади вважа­ються англійська і французька для будь-яких установ уряду та парламенту Канади і для уряду і Законодавчих зборів Нью-Бран-свіка. Кожен має право користуватися будь-якою мовою у парла­менті та Законодавчих зборах Нью-Брансвіка. Акти парламенту та Законодавчих зборів Нью-Брансвіка, а також документи і про­токоли засідань обох установ мають складатися і вестися обома мовами. Заяви та інші справи можуть оформлятися у федераль­них судах і у судах Нью-Брансвіка англійською або французькою

400

Розділ 25

Основи конституційного право Канади

401

мовами. Будь-який громадянин має право спілкуватися з урядом та парламентом Канади, а також з урядом і Законодавчими збо­рами Нью-Брансвіка обома мовами, залежно від доцільності ви­користання тієї чи іншої мови. Хартія підтверджує існуючі кон­ституційні гарантії щодо використання англійської та французь­кої мов у Законодавчих зборах та судах Квебека і Манітоби.

Особливий інтерес становлять права меншин на освіту рідни­ми мовами, які є двобічними. По-перше, у будь-якій провінції гро­мадяни Канади, які мають дитину, що здобула чи здобуває почат­кову або середню освіту англійською або французькою мовою, ма­ють право на те, щоб усі їхні діти здобували освіту тією ж мовою у навчальних закладах для мовних меншин, фінансованих з гро­мадських фондів, де кількість дітей це дозволяє. Громадяни, які здобули початкову освіту в Канаді англійською чи французькою мовою, але мешкають у провінції, де ця мова є мовою англійської чи французької лінгвістичної меншини, мають право на те, щоб їхні діти здобували початкову та середню освіту відповідною мо­вою, якщо вистачає дітей для створення класів. По-друге, у кожній провінції, крім Квебека, громадяни, рідною мовою яких є мова англійської чи французької лінгвістичної меншини, мають право на те, щоб їхні діти здобули початкову і середню освіту відповід­ною мовою (якщо їх кількість це дозволяє). Це право буде поши­рене на Квебек тільки за умови згоди Законодавчих зборів або уряду Квебека. У Хартії передбачено, що гарантії, які вона надає щодо деяких прав і свобод, «не повинні тлумачитися як відмова від будь-яких інших прав і свобод, якими користуються громадя­ни Канади», вона буде тлумачитись «у такий спосіб, що відпові­дає збереженню та збагаченню багатогранної культурної спадщи­ни Канади». Тут також стверджується, що будь-яка стаття Хартії «не відміняє і не принижує інші права та привілеї, гарантовані Конституцією Канади стосовно релігійних, відособлених чи не­традиційних навчальних закладів» (пункти 26,27, 29). Конститу­ційне положення затверджує, що гарантії використання англійсь­кої та французької мов не заперечують або не принижують юри­дичні права, звичаї та привілеї щодо використання інших мов. Ці права є і залишаються непохитними.

Конституція також передбачає судові гарантії (пункти 7-14). Наприклад, кожен має право на захист від необгрунтованих об­шуків і накладення арешту на майно.

Дуже важливою рисою Хартії є те, що федеральні і провінційні закони можуть ставитися під сумнів та відкидатися судами на тій підставі, що вони порушують Хартію. Саме це положення Білля про права, закладене в американську Конституцію, протягом вже майже 200 років дуже добре знайоме американцям. Для канадців це положення нове, майже революційне і значно розширює юрис­дикцію судів. Пункт 1 Хартії передбачає гарантовані Хартією пра­ва, які «підлягають лише доцільному обмеженню, що явно ви­правдовується у вільному та демократичному суспільстві». Суди вирішуватимуть, яким є зміст використаних тут висловів «до­цільні», «явно виправдовуються» і «вільному та демократично­му суспільстві», їх постанови можуть залишити за парламентом і Законодавчими зборами більшість повноважень, що вони мали перед тим, як набула чинності Хартія; вони можуть також пев­ною мірою обмежити більшість із цих повноважень. Щодо по­правок до Хартії, то вони вносяться лише за згодою семи про­вінцій, населення яких складає не менше половини загальної кількості населення десяти провінцій (крім положень щодо ви­користання мов у Нью-Брансвіку, поправки до яких можуть бути внесені спільно парламентом та провінційними Законодавчими зборами).

Характеристика правового статусу особи не була б повною, якщо упустити права корінних народів Канади, що гарантуються Кон­ституційним актом 1982 р. По-перше, він стверджує, що гарантія деяких прав і свобод «не розглядатиметься як заперечення чи при­ниження будь-яких прав аборигенів, договірних та інших прав і свобод, якими послугуються аборигенні народи Канади», включаю­чи права і свободи, затверджені Королівською прокламацією 1763 p., а також будь-які права і свободи, здобуті шляхом урегулювання земельних питань (частина 1, п. 25 «Хартії прав і свобод»). По-дру­ге: «Існуючі аборигенні та договірні права аборигенних народів Ка­нади визнаються та підтверджуються цим актом», при цьому виз­начається, що до аборигенних народів належать індіанці, іннуїти та метиси. По-третє, 1983 р. в п. 35 частини 2 «Права корінних на­родів Канади» до Акта було вперше внесено поправку (набула чин­ності 21 червня 1984 p.), що роз'яснює зміст терміну «права, що випливають з договорів». До них були віднесені права і свободи, здобуті внаслідок узгодження земельних питань або які ще могли бути здобутими таким шляхом. При цьому підкреслювалося, що

**Ж— 6-565**

402

Розділ 25

Основи конституційного право Канади

403

вони гарантовані однаковою мірою чоловікам та жінкам. Цей пункт також встановлює, що не будуть вноситися поправки до конститу­ційних положень, що стосуються індіанців та індіанських резер­вацій, прав і свобод аборигенів, гарантованих Хартією прав і сво­бод без обговорення на конференції перших міністрів із представ­никами корінних народів. Але в Канаді зберігається проблема дії звичаєвого права корінних жителів у національній правовій сис­темі (як і у США, і в Австралії).

Конституційний акт 1982 р. містить також частину 3 « Зрівнян­ня можливостей та регіональні розбіжності». У ній стверджуєть­ся: 1 - національний уряд і парламент, а також провінційні уряди і законодавчі установи «зобов'язані забезпечувати рівні можли­вості для добробуту канадців, економічного розвитку з тим, щоб зменшити розбіжності у можливостях, а також у наданні громадсь­ких послуг належної якості усім канадцям»; 2 - уряд і парламент Канади «зобов'язані витримувати принцип зрівняння виплат для того, щоб провінційні уряди мали достатні кошти для надання громадських послуг приблизно на однаковому рівні та з майже однаковим рівнем оподаткування».

§ 3. Вищі органи державної влади

**Законодавча влада** у країні належить Королеві (голові дер­жави) в особі генерал-губернатора та парламенту. Кожний закон схвалює уряд від імені Королеви, але повноваження щодо втілен­ня законів надаються йому від імені канадського народу. Парла­мент складається з Палати громад (нижній) та Сенату (верхній).

Зазвичай Сенат складається із 104 членів: 24 - з Приморських провінцій (Ю-з Нової Шотландії, 10 - з Нью-Брансвіка, 4 - від острова Принца Едуарда); 24 - з Квебека, 24 - з Онтаріо, 24 - із західних провінцій (по 6 - з Манітоби, Саскачевана, Альберти та Британської Колумбії); 6 - з Ньюфаундленда та по одному з Те­риторії Юкон та Північно-Західних територій. Передбачено та­кож наявність чотирьох або восьми спеціальних сенаторів - по одному чи по двоє з Приморських провінцій, з Квебека, з Онтаріо та із Заходу. Проте скористалися з цього лише одного разу - у 1990 р. Сенатори призначаються на посаду генерал-губернатором за рекомендацією прем'єр-міністра і залишаються на посту до 75-річного віку, за умови, що, перебуваючи на посту, жодного разу

не пропустили двох послідовних сесій парламенту. До 1965 р. се­натори перебували на посаді довічно, лише кілька з них, що зай­няли посади до цієї дати, зберігають сьогодні свої місця. Сенато­ром може стати особа, якій виповнилося ЗО років, вартість реаль­ного майна, а також розмір загального чистого банківського активу мають складати щонайменше 4400 доларів. Сенатори, як прави­ло, мешкають у провінції або на території, де вони призначені на посаду. Що стосується Квебека, сенатори повинні мешкати або мати свій виборчий ценз в одному з 24 сенаторських округів Кве­бека, де вони призначені на посаду. Сенат має право пропонувати до прийняття будь-які законопроекти, за винятком тих, що сто­суються витрат народних коштів та оподаткування. Він може до­повнити та відхилити будь-який законопроект, причому стільки разів, скільки вважає за потрібне. Жоден законопроект не стане законом, якщо не буде схвалений Сенатом. Такі повноваження видаються на перший погляд завеликими, що робить верхню па­лату сильнішою, та протягом майже 40 років Сенат жодного разу не відхилив законопроекту, що його прийняла Палата громад. Але траплялися випадки, коли Сенат вимагав внесення поправок, з якими Палата громад не погоджувалася. Так, у 1989-1990 роках Сенат наполягав на внесенні поправки до законопроекту про стра­хування безробітних, з якою Палата громад не погоджується й дотепер. Та більшість поправок, внесених Сенатом до законопро­ектів, має роз'яснювальне значення. Основна робота Сенату зо­середжується у комісіях, де опрацьовуються статті законопроек­ту з урахуванням розбіжностей думок та доказів, що надійшли від різних груп та окремих людей. Комісії працюють ефективно, адже чимало членів Сенату є компетентними спеціалістами і **ма­ють багаторічний** досвід роботи в юриспруденції, бізнесі та **уп­равлінні.** Тому Сенат досяг значних успіхів у вивченні багатьох злободенних суспільних проблем.

Палата громад - основний орган, що створює законопроекти. Він складається з 301 члена, і кожен з них представляє виборчий **округ.** Від кожного виборчого округу обирається той кандидат, який **набрав** найбільшу кількість голосів, навіть якщо це складає менше **половини** загальної кількості (за мажоритарною системою віднос-

**більшості).** Депутати обираються шляхом загальних прямих **виборів** терміном на п'ять років. Кількість округів змінюється після загального перепису населення, згідно з Конституцією та Законом

404

Розділ 25

Основи конституційного право Канади

405

про регулювання меж виборчих округів, за якими кількість парла­ментських місць визначається з урахуванням щільності населен­ня. Кожна провінція може мати стільки членів у Палаті громад, скільки мала у Сенаті до 1982 р. Виборчі округи часом відмінні за розмірами, але у визначених межах.

Основна боротьба за місця у Палаті громад ведеться серед кількох політичних партій, незважаючи на те, що Канаді власти­ва багатопартійна система без домінування однієї або двох партій. Серед них Прогресивно-консервативна партія, яка була заснована 1854 р. Вона представляє інтереси крупних і середніх власників та фермерських кіл Заходу Канади та виступає за передачу держав­них підприємств власному капіталу, обмеження державного втру­чання в економіку і скорочення соціальних програм, підтримує курс на тісне співробітництво із США. Ліберальна партія засно­вана 1873 p., вона висловлює інтереси крупних власників, захи­щає принцип «вільного підприємництва» з використанням обме­женої регулюючої функції держави. Ця партія найконсервативн-іша, підтримує ідеї обмеження проникнення іноземного капіталу до економіки Канади, здійснює політику «канадизації» економіки. Постійного партійного членства вона не має, тобто організаційно не оформлена. 1961 р. була утворена нова Демократична партія. її базою були Соціал-демократична організація (Федерація коопе­ративної співдружності) і частини профспілок, які входили до Ка­надського робітничого конгресу. Виникнення цієї партії - резуль­тат прагнення канадських трудівників мати свою окрему партію. На даний час вона являє собою типову соціал-реформістську партію, яка входить до Соціалістичного Інтернаціоналу. Необхід­но згадати немалозначну на політичній арені сепаратистську партію -Квебекську партію, яка функціонує з 1968 р. тільки у провінції Квебек, де не припиняються спроби одержати статус самостійності аж до відокремлення від Канади. Крім зазначених, у Канаді діють ще кілька політичних партій: Партія соціального кредиту - засно­вана 1935 p., Комуністична партія Канади, 1921 р.

Зазначимо деякі особливості діяльності парламенту, або зако­нодавчого процесу Канади. Початок роботи щойно обраного пар­ламенту ознаменовується традиційним відкриттям сесії за незви­чайною процедурою. У діяльності парламенту Спікеру Палати громад відводиться особлива роль. Він разом із головуючим Па­лати вирішує усі питання щодо регламенту і процедури, здійснює

контроль над штатом Палати. З 1985 р. він обирається таємним голосуванням у самій Палаті після загальних зборів. Ним має бути будь-який член Палати, за винятком королівських міністрів, лідерів партій та осіб, які обіймають посади у Палаті громад. До нього ставляться вимоги бути нейтральним, безпартійним, стійким у контролі за дотриманням усіх правил з боку прем'єр-міністра. До 1985 р. спікер Палати громад обирався зазвичай се­ред членів партії, яка була правлячою, хоча траплялися й випад­ки (останній - у 1970 p.), коли спікер від однієї партії продовжу­вав виконувати свої обов'язки після зміни уряду, або (у 1957 p.), коли уряд був готовий підтримати члена однієї з партій меншин. Іноді спікер припиняє своє членство у партії і бере участь у на­ступних загальних виборах як незалежний кандидат. Нова про­цедура зробила крок у напрямі страхування спікера від «виснаж­ливої» підозри, що він, нібито, - лише обранець уряду та що «спікерство» взагалі - лише одне з призначень прем'єр-міністра. Вона також поклала край традиції поперемінного обіймання по­сади спікера франкомовними та англомовними членами Палати громад (хоча це ще зустрічається у Сенаті). У Палаті громад якщо спікер - англомовного походження, його заступник має бути франкомовним. І навпаки. А буває так, що заступник спікера є представником опозиції. Спікера Сенату призначає генерал-гу­бернатор за рекомендацією прем'єр-міністра.

Після обрання спікера Палати громад у Сенаті з'являється ге­нерал-губернатор. Спікер сповіщає його про обрання і просить затвердити традиційні права та привілеї Палати громад. Затверд­ження вручає спікер Сенату. Надалі генерал-губернатор виголо­шує тронну промову частково англійською, частково французь­кою мовами, в якій викладається позиція уряду щодо економіч­ного становища у країні та політична концепція, якої уряд буде дотримуватися, повідомляється про важливі законопроекти, які він хоче винести на обговорення. Згодом члени Палати громад вертаються на робочі місця, де прем'єр-міністр вносить на обго­ворення так званий Законопроект №1. Це - фіктивний законо­проект, який далі не слухається до відкриття наступної сесії і **тільки** формально підтверджує право Палати громад заслухову­вати справу на її розсуд до того, як розглядатиметься тронна про­мова. Сесія триває місяцями, а то й більше року у зв'язку зі склад­ною традиційною процедурою дебатів, у ході яких порушується

406

Розділ 25

Основи конституційного права Канади

407

дуже широке коло злободенних проблем. Діяльність Палати гро­мад протягом усієї сесії складається з робочих днів. Після рядо­вих засідань Палата розглядає розпорядження уряду. Щоденно виділяється час для проведення опитування («період запитань»), коли члени палати (переважно опозиція) ставлять міністрам за­питання щодо дій та політики уряду. Опитування триває протя­гом 45 хвилин, що дає змогу підтримувати відповідальність уря­ду і дає змогу швидко відкликатися на важливі події. Наступні робочі години присвячуються вивченню законопроектів, які про­понуються. Кожен член Палати може внести свій законопроект, але основний час займає розгляд урядових законопроектів.

Щодня одна година виділяється на розгляд справи «приват­ного» члену Палати (того, хто не належить до Кабінету). Пропо­нуючи той чи інший законопроект, міністр Кабінету або рядовий член просять дозвіл Палати, який вони дістають без дебатів. Про­позиція щодо проведення першого читання і друкування законо­проекту майже завжди приймається автоматично і знову ж таки без проведення дебатів. Згодом подається пропозиція щодо дру­гого читання. Це вже стадія принципового обговорення законо­проекту. Якщо він приймається у другому читанні, його переда­ють до законодавчої комісії Палати. Кожна комісія заслуховує різні докази, розглядає законопроект пункт за пунктом, перед тим як повернути до Палати (з поправками або без них). Кожна з комісій складається приблизно з 10 членів, де партії представлені пропорційно їх впливовості у Палаті. Фінансові законопроекти (на основі проекту державного бюджету), метою яких є вилучен­ня грошей з Об'єднаного фонду державних зборів, підлягають розгляду всією Палатою, яка при цьому працює як комісія. Комісії вивчають законопроекти пункт за пунктом. Кожен член комісії має право вносити поправки. Після розгляду голова доповідає про законопроект з усіма прийнятими поправками Палати.

Після того, як законодавчою комісією законопроект викладе­но у Палаті, її члени можуть вносити поправки до різних пунктів. Далі законопроект проходить третє читання. Пропозиція про третє читання вимагає, щоб законопроект був переданий до Сенату, де він проходить ту саму процедуру. Законопроекти, запропоновані та схвалені Сенатом, передаються до Палати громад і проходять аналогічні етапи. Законопроект не стане законом доти, поки не буде схвалений обома палатами Парламенту і не дістане підтрим-

ки генерал-губернатора або заступника (як правило, Верховного судді). Тут важливо зазначити, що королівська влада у даному випадку традиційна, вона має англійські корені. Згода-санкція на прийняття федерального законопроекту ще не відхилялась, і вва­жається, що відхилення - явище застаріле і стало нині неконсти­туційним. У Великобританії королівська санкція не відхилялась із 1707 р. Після закінчення обома палатами усіх сесійних справ Парламент оголошує перерву в роботі до наступної сесії, яка, згідно з законом, має відбутися не пізніше як через рік. Генерал-губернатор підбиває підсумки роботи сесії.

У діяльності парламенту велике значення мають як тимчасові, так і постійні комісії, яких близько двадцяти. Наприклад, сільсько­господарська, у справах зв'язку та культури, транспорту тощо. Постійні комісії формуються у перші дні роботи парламенту, а також на початку кожної сесії для розгляду проблем, переданих Палатою, та складання концептуальної доповіді, що заслухову­ватиметься у Палаті. Вони розглядають також Основний проект державного бюджету, що має бути направлений сюди до 1 берез­ня кожного року і повернутий до Палати не пізніше 31 травня. Палата громад може створювати спеціальні комісії для з'ясуван­ня окремих питань, а також спільно із сенатом утворювати об'єд­нані комісії від обох палат.

Глава держави. Єлизавета II, Королева Англії, є також офіцій­ною главою канадської держави. Влада Королеви пронизує всі гілки державної влади. За англійською традицією верховна влада канадської держави належить Суверену. 1867 р. засновники за­кону про Британську Північну Америку добровільно передали офіційну виконавчу владу Королеві. На практиці це означало створення відповідального уряду, який в особі Кабінету підзвітний у своїй діяльності Палаті громад, а Палата громад відповідальна перед народом. Уряд виконує свої функції Іменем Королеви. Од­нак насправді влада монарха суворо обмежена. Сучасні функції монархії є переважно церемоніальними та неполітичними. Коро­лева тримає владу, але не править. Королева не живе у Канаді постійно. Тому, якщо королева не перебуває у Канаді, вся повно­та королівської влади лягає на представника Королеви - Гене­рал-губернатора, якому Королева делегує свої повноваження. Ге­нерал-губернатор призначається її Величністю за рекомендацією прем'єр-міністра Канади і Кабінету. Генерал-губернатор перебу-

408

Розділ 25

Основи конституційного право. Канади

409

ває на посаді протягом 5 років, хоча цей термін може бути про­довжений ще на один рік або більше. На вимогу глави уряду Ге­нерал-губернатор може бути також відсторонений від посади. За винятком надзвичайного стану він наділяється всією повнотою влади з боку Кабінету, що отримав підтримку більшості членів обраної народом Палати громад. Генерал-губернатор має бути обов'язково канадцем. Перший канадець був призначений на цю посаду 1952 p., і відтоді ця посада була передана канадським гро­мадянам на майбутнє. З того часу, за традицією, англомовний ка­надець змінює франкомовного на цій посаді. У випадку смерті, нездатності, зміщення або відсутності Генерал-губернатора на посаді його обов'язки виконує Головний суддя Верховного суду Канади, який діє як Адміністратор офісу.

Генерал-губернатор представляє монарха на федеральному рівні, на провінційному - лейтенант-губернатори. Федеральні закони, а також закони більшості провінцій розпочинаються фор­мулою: «її Величність, за порадою та згодою Сенату і Палати гро­мад, наказує...». Парламент (або провінційна законодавча уста­нова) збирається лише за королівським викликом; палати парла­менту (законодавчі установи) «не обладнані автоматичним стартером». Жоден із федеральних і провінційних законопроектів не стане законом без королівської санкції. Були випадки, коли мо­нарх особисто давав дозвіл на введення в дію федеральних законів, але, як правило, ці санкції дають Генерал-губернатор або його за­ступник, а санкції на введення у дію провінційних законів - лей­тенант-губернатор або адміністратор. Генерал-губернатор і лей­тенант-губернатори отримують консультації у своїх міністрів і мають право заохочувати їх до певних дій або застерігати від чо­гось. У своїй діяльності вони здебільшого покладаються на пора­ди міністрів, хоча в окремих випадках вчиняють самостійно чи навіть усупереч думці Кабінету міністрів.

Конституція також заснувала Королівську Таємну Раду Ка­нади, щоб надавати поради Генерал-губернаторові. Це формаль­ний заклад, який складається, в основному, із сучасних та ко­лишніх державних міністрів.

Виконавчу владу в Канаді, яка належить Королеві в особі Ге­нерал-губернатора, здійснює уряд - Кабінет міністрів. Ще Кон­ституційним актом 1867 р. проголошується продовження діяль­ності виконавчого уряду Канади, який наділяється Іменем Коро-

леви владою та правами. Виконавча влада формально належить Британській Королеві, але фактично здійснюється урядом, який несе відповідальність перед парламентом. Уряд формує партія, що отримує найбільшу кількість місць на загальних виборах. Дру­га за величиною партія стає офіційною опозицією, а лідер займає загальновизнане становище лідера опозиції. Він отримує платню, таку саму, як і міністр. Лідер партії, що утримує принаймні 12 місць, одержує вищу платню, ніж звичайний член парламенту. Цим партіям також виділяються громадські кошти для проведен­ня дослідницьких робіт.

Якщо під час виборів партія, що була в опозиції до діючого Кабінету, здобуває переважну більшість місць у Палаті громад або Законодавчих зборах, Кабінет подає у відставку, і Генерал-губер­натор чи лейтенант-губернатор запрошують голову партії, яка отримала перемогу на виборах, зайняти посаду прем'єр-міністра і сформувати новий Кабінет. Прем'єр-міністр робить заміни серед міністрів, яких потім офіційно призначає на посади генерал-гу­бернатор, а у провінціях - лейтенант-губернатор. Якщо жодна з партій не отримує явної більшості, Кабінет може або піти у відставку (і в такому разі Генерал-губернатор і лейтенант-губер­натор запросять голову найбільш опозиційної партії сформувати Кабінет), або ж, залишаючись при владі, негайно розпочати робо­ту з новообраною Палатою. При зволіканні з вирішенням питан­ня про те, чи залишиться при владі уряд «меншості», чи буде відправлений у відставку, його розв'язують представники народу в новообраній Палаті. Якщо Кабінет отримує вотум недовіри у Палаті громад, він має піти у відставку (і тоді Генерал-губерна­тор звернеться до лідера опозиції з проханням сформувати новий Кабінет) або зажадати розпуску парламенту та проведення нових виборів. Через складні обставини Генерал-губернатор може відхи­лити питання перевиборів. Наприклад, якщо на виборах жодна з партій не отримала явної більшості і прем'єр-міністр зажадав про­ведення нових виборів, не дозволяючи новому парламенту зібра­тися, Генерал-губернатор має сказати «ні». Це випливає з того, що формула «парламентське урядування» має реальний зміст, а **відтак** необхідно, щоб новообраний парламент мав змогу зібрати­ся і визначитися, чи спроможний він вирішувати питання дер­жавного управління. Буває й так, що Кабінет меншості усуваєть­ся на підставі вотуму недовіри відразу - на першій сесії нового

410

Розділ 25

Основи конституційного право Канади

411

парламенту; тоді випадає нагода сформувати уряд іншої партії, який має здобути підтримку з боку Палати громад. За таких об­ставин генерал-губернатор може заблокувати прохання щодо но­вих виборів. Таким самим чином діють і лейтенант-губернатори провінцій.

У Канаді кожен з новообраних чиновників на посаду, яка за рангом вища від мера, не перебуває на ній обов'язково протягом визначеного «терміну». Кабінет теж не має встановленого «тер­міну» щодо власних повноважень. Початок діяльності Кабінету пов'язується з приведениям прем'єр-міністра до присяги, а завер­шення - з виходом його у відставку або смертю.

До складу Кабінету міністрів входять прем'єр-міністр, міністри -глави окремих міністерств та міністри без портфелів. Міністрів призначає прем'єр-міністр. Прем'єр-міністра призначає Генерал-губернатор із лідерів парламентської більшості. Це призначення відбувається автоматично. Прем'єр-міністр є членом Палати гро­мад (історія знає двох прем'єрів, що були членами Сенату: 1891 — 1892, 1894-1896 роки). Хоча прем'єр-міністром може стати осо­ба, що не є членом Палати громад, але за звичаєм буде обрана чле­ном Палати як лідер партії більшості у ній. Прем'єр-міністра колись називали «першим серед рівних» у кабінеті, або «місяцем серед менших зірок». Тепер про нього так не кажуть. Нині він має незрівнянно більшу владу, ніж будь-хто з його колег. Передусім прем'єр-міністр обирає міністрів і може сам звернутися до будь-якого міністра з проханням піти у відставку. Коли ж міністр відмо­виться, прем'єр має право порадити Генерал-губернатору звільни­ти цього міністра, і ця порада неодмінно буде виконана. Ухвали Кабінету приймаються не обов'язково більшістю голосів. Прем'єр-міністр, зваживши думки, може проголосити власну точку зору політикою уряду, навіть, коли більшість міністрів його не підтри­мує. Ті з міністрів, хто, виступаючи проти того чи іншого рішен­ня, не збираються іти у відставку, зрештою мають йому підкори­тися.

Члени Кабінету міністрів мають входити до Королівської Таєм­ної Ради Канади. «Таємні радники» призначаються Генерал-гу­бернатором за порадою прем'єр-міністра, їхнє членство у Раді довічне, якщо вони не будуть звільнені Генерал-губернатором за порадою того ж прем'єра. Нинішні, як і колишні, міністри Ка-

бінету назавжди залишаються членами Ради так само, як і Вер­ховний суддя Канади та колишні верховні судді, і, звичайно, екс-спікери обох палат. Інших видатних громадян також може бути включено до складу Ради на знак пошани до них. У повному складі Таємна рада ще не збиралася. Лише міністри та невелич­ка купка «не-міністрів» часом бувають присутні на таких важ­ливих церемоніях, як вступ на престол нового короля (короле­ви). Діючим органом Ради є Кабінет, а також комісії Таємної ради. Майже всі члени Кабінету міністрів, за традицією, мають бути членами палати громад, або поступово зайняти у ній на­лежні місця.

Міністр із Палати громад має право бути прийнятим до Сена­ту на його запрошення і виступити там без права голосу. Такі самі можливості має й сенатор. За традицією, кожна провінція повин­на мати, принаймні, одного свого міністра у Кабінеті. Як повело­ся, принаймні, один міністр з Квебека має бути англомовним про­тестантом, також один міністр має належати до франкомовної меншості з Нью-Брансвіка чи Онтаріо або з обох провінцій. Вва­жається також за необхідне мати хоча б одного англомовного (як правило, ірландця) міністра римо-католицького віросповідання. А останнім часом розмаїття культур Канади знайшло своє відобра­ження також у представництві у Кабінеті єврейської та інших не-англійських та нефранцузьких етнокультурних меншин.

Кількість міністрів у Кабінеті не регламентується. Кабінети нараховують у своєму складі від 10 до 26 членів. Більшість міністрів має «портфелі» (це означає, що вони очолюють окремі департаменти. Призначаються ще міністри «без портфелів», які не очолюють департаменти; державні міністри, що завідують відділами департаменту або «міністерствами», які не охоплюють усіх функцій установи державного управління (наприклад, дер­жавне міністерство фізкультури і аматорського спорту).

Міністри колективно відповідають перед Палатою громад або Законодавчими зборами за політику Кабінету і здійснюване ним керівництво. Кабінет відповідальний майже за все законодавство. Лише він уповноважений розробляти і виносити на обговорення законопроекти, пов'язані з державним бюджетом та оподаткуван­ні»! населення.

412

Розділ 25

Основи конституційного права Канади

413

§ 4. Федералізм Канади, правове положення провінцій, місцеве самоврядування і управління

Канада - федеративна держава. Федералізм поєднує спільне і відмінне. За висловом сера Джона А. Макдоналда, першого прем'єр-міністра Канади, федералізм передбачає створення «загального уряду і законодавчих установ для загальних цілей поряд із місце­вими урядами і законодавчими установами для розв'язання локаль­них завдань». Представники франкомовного і англомовного насе­лення виразно заявляли, що вони закладають підвалини «нової нації», «нової політичної спільноти». Але вони завжди обстоювали збереження неповторності у звичаях, культурі кожної з федераль­них провінцій або колоній. Переважно франкомовне й римо-като-лицьке населення Східної Канади (Квебека) намагалося побороти загрозу з боку англомовної більшості (переважно протестантів), спрямовану на те, щоб послабити їхні права на мову, цивільне пра­во, укладене за французьким зразком, релігійно зорієнтовану сис­тему освіти.

Батьки-засновники Конфедерації - всі однаковою мірою - напо­лягали на створенні справжньої федерації, - реальної чи напівза­лежних провінцій. Провінції не зважувалися на відособлене існу­вання, проте не мали змоги й об'єднатися. Невеликі малонаселені спільноти на неосяжних територіях порізнили не лише природні бар'єри, які видавалися часом нездоланними, а й значні відмінності в економічних інтересах, мові, релігії, законодавстві та освіті. Вони могли скласти федерацію (і зробили це), очолювану міцним цент­ральним урядом і парламентом, але при збереженні широких прав автономії і самоврядування для кожної спільноти.

Нова Шотландія стала першою територією Канади, де було засновано представницьке урядування. 1758 р. за результатами виборів там створено Законодавчі збори. Слідом Законодавчі збо­ри **з'явилися** на острові Принца Едуарда, у Нью-Брансвіку, у Верхній та 1 Іижній Канаді (попередники нинішніх Онтаріо і Кве­бека), Ньюфаундленді. У січні 1848 р. у Новій Шотландії уперше засновано відповідальне урядування, здійснюване через Кабінет, підзвітний у своїй діяльності Законодавчим зборам, які могли усунути його від влади. Згодом аналогічне урядування з'являється в інших провінціях. На час створення Федерації 1867 р. згадана система діяла упродовж 20 років на переважній частині території нинішньої центральної та східної Канади.

Сьогодні у кожній провінції відбуваються законодавчі збори (провінції не мають Верхніх палат), що схожі на Палати громад. Законопроекти мають проходити три читання і отримати королів­ську санкцію від лейтенанта-губернатора. За всю історію існуван­ня канадської держави на провінційному рівні в отриманні санкції було відмовлено 28 разів, останній раз - 1945 р. на острові Прин­ца Едуарда. Члени зборів обираються від виборчих округів, що створені законодавчими установами з урахуванням кількості на­селення. Членом зборів може стати будь-який кандидат, який на­брав найбільше голосів, навіть, якщо їх подало менше половини від загальної кількості. Національний парламент уповноважений створювати закони для «миру, порядку і доброго урядування Ка­нади», крім тих, які стосуються «питань, що віднесені виключно до компетенції Законодавчих зборів провінцій». Провінційні за­конодавчі установи уповноважені створювати закони про пряме оподаткування у провінції на провінційні потреби, збереження природних ресурсів, в'язниці, благодійні установи, лікарні (крім морських), муніципальні установи, ліцензії для провінційних та муніципальних зборів, місцеві роботи та підприємства (за окре­мими винятками), інкорпорацію провінційних компаній, затвер­дження шлюбів, власності та цивільних прав у провінції, створен­ня судів і здійснення правосуддя, штрафи за порушення про­вінційних законів, питання суто місцевого чи особистого характеру у провінції, та освіту (з урахуванням деяких прав про­тестантських та римо-католицьких меншин у будь-якій провінції та конкретних релігій у Ньюфаундленді). З урахуванням обме­жень, запроваджених Конституційним актом 1982 p., провінції можуть вносити поправки до своїх Конституцій звичайним ак­том Законодавчих зборів.

Парламент не може взяти на себе будь-які повноваження про­вінційних Законодавчих зборів. Парламент і провінційні законо­давчі установи мають також повноваження щодо сільського гос­подарства та імміграції, а крім того, аспектів використання при­родних ресурсів, але якщо їхні законодавчі акти вступають у **протиріччя,** національний закон має перевагу. Такі самі повнова­ження поширюються на питання пенсій за віком, інвалідністю та **одиноким** станом, але якщо їхні закони вступають у протиріччя, **провінційний** закон має перевагу.

414

Розділ 25

Основи конституційного прозо Канади

415

Конституційним актом 1867 р. передбачено, що все, що не зга­дано серед повноважень провінційних законодавчих установ, вхо­дить до компетенції національного парламенту. Це створює вра­ження дуже широких повноважень. Та насправді вони не такі все­осяжні, як здається, у зв'язку з детальним тлумаченням судами цього питання. Як наслідок, усе трудове законодавство віднесено до сфери провінційного законодавства, крім деяких галузей. Соці­альне забезпечення (за винятком страхування по безробіттю, що є питанням загальнонаціональним, а також поділені повноважен­ня щодо пенсій) входить до компетенції провінцій. Проте націо­нальний парламент фактично створив загальнонаціональне лікар­няне та медичне страхування, надаючи субсидії провінціям за умови, що їхні плани мають відповідати певним стандартам. Че­рез тлумачення судами провінційних та національних повнова­жень телерадіомовлення та повітряну навігацію було передано до компетенції парламенту, щоб він видавав закони для «миру, по­рядку та доброго врядування Канади», в інших випадках компе­тенцію парламенту було зведено до рівня повноважень за надзви­чайних умов, у період війни чи у разі настання глибокої націо­нальної кризи, зокрема голоду, епідемії, високої інфляції (хоч деякі випадки не входять до цього переліку).

Хоч парламент не може передавати будь-які повноваження провінційним Законодавчим зборам, а провінційні Законодавчі збори не можуть передавати свої повноваження парламенту, пар­ламент має право делегувати втілення федерального акта про­вінційним установам (як це він зробив з регулюванням міжпро-вінційного та міжнародного дорожнього руху), таким самим чином провінційна законодавча установа може делегувати вико­нання провінційного акта федеральній установі. «Адміністратив­не делегування» - важливий аспект гнучкості Конституції Кана­ди. Звичайно, визнання двомовності з боку офіційних установ досі обмежене, проте з часом воно набирає поширення. Наприклад, у зв'язку з настійним проханням місцевого уряду провінції Нью-Брансвік, у Конституції було збережено визнання французької та англійської мов як офіційних мов провінції. Згідно з Консти­туцією кожна провінція, за винятком Квебека, Нью-Брансвіка та Манітоби, вільна у виборі офіційної мови. В Альберті єдиною офіційною мовою може бути українська, а може бути й три офіційні мови - українська, польська і класична грецька. Квебек,

Нью-Брансвік і Манітоба також вільні у виборі офіційної мови, але до цього списку вони повинні додати англійську та французь­ку мови.

Провінційними законодавчими установами створюються му­ніципальні уряди великих та малих міст, сіл, округів, районів, сто­личних регіонів. Повноваження їм надають на свій розсуд ті самі законодавчі установи. Мери, глави сільських та міських рад, чле­ни ради муніципалітету обираються за вимогами провінційних законодавчих установ. У країні нині існують майже п'ять тисяч муніципальних урядів, що займаються наданням таких послуг, як водопостачання, створення каналізаційної та сміттєзбиральної мереж, упорядження доріг, тротуарів, будинків, спортивних май­данчиків, бібліотек, поліпшення вуличного освітлення, насаджен­ня парків тощо. Нагляд за роботою шкіл здійснюють, в основно­му, шкільні управління та комісії.

§ 5. Судова система Канади

У Канаді існує традиційна англосаксонська правова система, де галузі права формуються за наявності визначеної кількості норм, що регулюють подібні відносини. У сучасному загальному праві поряд із традиційними галузями (цивільне право і процес, кримінальне право і процес, конституційне право) значно збільшується перелік галузей - дитяче право, залізничне право, право охорони навколишнього середовища, право, що регулює планування міст і зонування. Багато галузей одержали подаль­ший розвиток. Наприклад, новим змістом наповнився договір купівлі-продажу в зв'язку з розвитком нових форм торгівлі.

Вищою судовою інстанцією Канади є Верховний суд країни, який був створений 1875 р. Він складається з дев'яти суддів, з яких троє повинні представляти Квебек. Суддів довічно признає Гене­рал-губернатор. На засіданні суду для ухвалення рішення, як пра­вило, досить участі п'яти його членів. Суд розглядає скарги на по­станови з цивільних і кримінальних справ, винесені вищими судо­вими інстанціями провінцій і Федеральним судом, і приймає остаточні рішення. Скарги на рішення судів з цивільних справ мо­жуть бути подані лише з дозволу судів, що їх винесли, або самого Верховного суду, якщо той вважає, що при розгляді справи виник­ли питання, які «виходять за рамки безпосередніх інтересів сторін».

416

Розділ 25

Основи конституційного право Канади

417

Верховний суд розглядає скарги лише у справах про більш тяжкі злочини, якщо початковий виправдувальний вирок був відмінений вищестоящим судом або якщо при розгляді справи виникла супе­речка з питання права. На прохання Генерал-губернатора або уря­ду Верховний суд може як консультативний орган розглядати пи­тання, пов'язані з тлумаченням конституційних актів, перевіркою конституційності законів, прийнятих парламентом і законодавчи­ми зборами провінцій, і суперечки між ними про компетенцію.

Федеральний суд Канади, створений 1970 р. замість колишніх установ, містить у собі судове відділення (13 суддів) і апеляційне відділення (9 суддів). Він очолюється головою і його заступни­ком. Весь склад суду призначається довічно Генерал-губернато­ром. У судовому відділенні розглядаються цивільні позови до федеральної влади і від їх імені, суперечки про громадянство, скар­ги з питань податків, патентів і торгових марок, суперечки між федеральним урядом і органами виконавчої влади провінцій тощо. Це єдиний суд у Канаді, діяльність якого обмежується застосу­ванням лише федеральних законів. Усі інші суди застосовують як закони федерації, так і закони провінцій.

Верховний суд кожної з 10 провінцій виступає як суд першої інстанції у найбільш важливих і кримінальних справах, а також розглядає апеляційні скарги на постанови нижчестоящих судів провінцій по всіх категоріях справ.

Суди графств (у деяких провінціях - округів, у Квебеку -Провінційні суди) розглядають у першій інстанції цивільні спра­ви, як правило, із сумою позову від 300 до 3000 доларів, а також кримінальні справи про злочини середньої тяжкості (крадіжки, автодорожні злочини тощо). Цивільні справи у позовах на суму до 300 доларів розглядаються в судах з дрібних позовів (у деяких провінціях - з дрібних боргів). Кримінальні справи про найменш тяжкі злочини, переслідувані в сумарному порядку, а також про деякі злочини, переслідувані за обвинувальним актом, розгляда­ються магістратськими суддями (у Квебеку - світовими сесійни­ми судами). Обвинувачуваний вправі вимагати, щоб його справа була розглянута за участю суду присяжних. Однак на практиці більшість обвинувачуваних відмовляється скористатися з цього права. Законодавство передбачає розгляд і деяких категорій ци­вільних справ за участю суду присяжних. Журі присяжних з кри­мінальних справ складають 12 (у провінції Альберта - 6) членів, і

при винесенні вердикту, зазвичай, потрібна їх одностайність. З цивільних справ журі складають від 5 до 12 присяжних, і рішення приймається більшістю голосів.

У деяких провінціях Канади є роздільні суди із справ непов­нолітніх (розглядають обвинувачення у злочинах і дрібних пра­вопорушеннях) і сімейні суди (суперечки про дітей, позови про сплату аліментів тощо). В інших провінціях вони об'єднані в суди, що розглядають обидві категорії справ. Відповідно до прийнято­го 1982 р. Закону про неповнолітніх правопорушників справи про злочини підлітків у віці 12-18 років повинні розглядатися у на­званих судах за правилами процедури загальних судів, із залу­ченням адвоката і дотриманням інших гарантій прав обвинува­чуваного. У Канаді немає системи адміністративних судів: скар­ги на дії адміністративних органів розглядаються, як правило, загальними судами (провінцій і федерації) на підставі спеціально виданих законів (наприклад, Закон провінції Онтаріо про проце­дуру судового розгляду адміністративних скарг 1971 p.).

На свої посади усі судді призначаються федеральною владою, за винятком магістратських суддів, призначуваних владою провінцій. Усунення судді з його посади може бути зроблено Ге­нерал-губернатором лише на настійну вимогу федерального пар­ламенту.

Розслідування кримінальних справ проводиться, головним чином, поліцією. Обвинувачення у суді магістратів можуть підтри­мувати приватні особи, однак генеральні атторнеї федерації або провінції вправі на будь-якій стадії судового розгляду призупи­нити розгляд обвинувачення, пред'явленого приватною особою. Обвинувачення в судах більш високих інстанцій підтримується представником Генерального атторнея провінції. Ним може бути як постійно виступаючий у такій якості юрист, так і приватно практикуючий адвокат, якому доручається ведення конкретного процесу. Генеральний атторней Канади очолює Міністерство юс­тиції. Його представники можуть підтримувати обвинувачення у будь-яких судах. Захист у кримінальних справах і представницт­во інтересів сторін у цивільних справах здійснюють лише адвока­ти, що є членами корпорацій юристів відповідних провінцій.

-Т7 -6-565

**Розділ 26**

Основи конституційного право Російської Федерації

Російська Федерація - держава у східній частині Європи та у північній Азії. За територією Російська Федерація одна із най­більших країн - 17075 тис. кв. км. Столицею Російської Феде­рації є м. Москва - одне із найстаріших міст держави. Російська федерація є найбільш заселеною державою Європи (146,3 млн жителів). РФ - багатонаціональна країна, на її теренах мешка­ють майже 100 народів і народностей, що обумовлює федератив­ний устрій держави.

Тривалий час РФ входила до складу Радянського Союзу. Тому до 1993 p., коли на референдумі була прийнята нова Конституція, державний лад визначався так званими «радянськими конститу­ціями» 1918, 1925, 1937,1978 pp.

§ 1. Конституція РФ 1993 p.

До 1993 р. в Росії діяла Конституція 1978 р., до якої було вне­сено понад 300 поправок і доповнень, у тому числі й такі, як утво­рення Інституту президентства, Конституційного суду тощо. Кон­ституція 1978 р. вже не відповідала новій політичній ситуації, що склалася після серпня 1993 р. Процес підготовки проекту Кон­ституції був дуже тривалим. Перший з'їзд народних депутатів Росії створив Конституційну комісію, яка підготувала проект Конституції. Він був опублікований у листопаді 1991 р. Не­стабільність політичного життя, поляризація політичних сил не дозволили прийняти проект цієї Конституції. Тоді був підготов­лений так званий президентський проект Конституції. Відповід­но до Указу Президента від 20 травня 1993 р. була скликана Кон­ституційна нарада, мета якої - завершити підготовку президен­тського проекту Конституції. У роботі Конституційної наради взяли участь представники органів влади федерального рівня, суб'єктів федерації, місцевого самоврядування, політичних партій, юристи. Конституційна нарада схвалила проект і прийняла рішен­ня про винесення його на референдум. 12 рудня 1993 р. Консти­туція була прийнята. Гостра політична боротьба знайшла свій

419

Основи конституційного право Російської Федерації

відбиток у результатах голосування. За прийняття Конституції проголосували тільки 58,4% виборців. 41,6%, у тому числі 9 рес­публік і 10 областей, проголосували проти проекту. У зв'язку з результатами голосування слід згадати, що в останні роки в усьо­му світі Конституції приймаються не менш як двома третинами голосів виборців.

У результаті прийняття Конституції 1993 р. колишня Кон­ституція 1978 р. з наступними змінами і доповненнями припи­нила дію.

Конституція Російської Федерації 1993 р. має преамбулу і два розділи. Перший розділ складається з 9 глав, до яких увійшло 137 статей. Другий розділ - прикінцеві та перехідні положення. У пре­амбулі, зокрема, говориться, що багатонаціональний народ Росій­ської Федерації, об'єднаний спільною долею на своїй землі, ут­верджуючи права і свободи людини, громадський мир і злагоду, зберігаючи державну єдність, виходячи із загальновизнаних прин­ципів рівноправності та самовизначення народів, відроджуючи суверенну державність Росії,... приймає цю Конституцію.

Глава 1 «Основи конституційного ладу» охоплює широке коло суспільних відносин, які складають основи конституційного ладу. Ці основи докладно закріплюються в наступних главах Конституції. Згідно з Конституцією Російська Федерація є демократичною фе­деративною правовою державою з республіканською формою прав­ління. Російська Федерація - суверенна незалежна держава. Носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є багатонаціональний на­род. Демократичний характер держави виражається, насамперед, у тому, що народ здійснює свою владу безпосередньо, а також че­рез державні органи влади та органи місцевого самоврядування. Ніхто не може присвоїти владу. Захоплення влади або присвоєння владних повноважень переслідується законом.

Конституція РФ та федеральні закони мають верховенство на всій території федерації. Конституція має вищу юридичну силу і стоїть над іншими законами і нормативними актами. Вона зумов­лює діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади. Зако­ни та інші правові акти, що приймаються в Російській Федерації, не повинні суперечити Конституції РФ.

До основ конституційного ладу відносять федералізм, здійс­нення державної влади на основі її поділу на законодавчу, вико­навчу та судову. Державну владу у федерації здійснює Президент РФ, Федеральні збори, уряд РФ, суди РФ.

**27»**

420

Розділ 26

Основи конституційного право. Російської Федерації

421

Конституція закріплює положення, щодо економічної, соціаль­ної і політичної систем федерації. Земля та інші природні ресур­си можуть бути у державній, приватній, муніципальній та інших формах власності. Усі форми власності визнаються і захищають­ся однаково.

Конституція закріплює політичну систему життя країни: ви­знає політичну різноманітність, багатопартійність, рівність об'єд­нань перед законом; визнає ідеологічну різноманітність; заборо­няє створення і діяльність громадських об'єднань, спрямованих на насильницьку зміну основ конституційного ладу.

Глава 2 Конституції закріплює права і свободи людини та гро­мадянина. Вона містить 48 статей. Глава починається ст. 17, яка проголошує, що в РФ визначаються і гарантуються права і сво­боди людини і громадянина згідно із загальними принципами та нормами міжнародного права та відповідно до цієї Конституції. Основні права і свободи людини нерозривні й належать кожному від народження. Здійснення прав і свобод людини не повинно по­рушувати прав і свобод інших осіб. Права і свободи людини й гро­мадянина діють безпосередньо.

У Конституції РФ 1993 p. є поділ основних прав і свобод на: особисті права та свободи; політичні права; соціально-економічні, культурні права тощо.

Категорії особистих прав і свобод людини та громадянина при­свячена найбільша кількість статей Конституції. Це основа стату­су людини та громадянина. До цієї групи належать: право на жит­тя, право на свободу і особисту недоторканність приватного життя та сімейну таємницю; таємницю листування, телефонних розмов, поштових, телеграфних та інших повідомлень; недоторканність житла; право визначення своєї національної незалежності, корис­тування рідною мовою.

**Політичні права.** Насамперед, це право громадян на участь в управлінні справами держави. Це випливає із ст. З Конституції, в якій говориться, що носієм суверенітету та єдиним джерелом вла­ди є її багатонаціональний народ, який здійснює владу як безпо­середньо, так і через своїх представників, а також через органи місцевого самоврядування. Формами безпосередньої реалізації громадянами влади є: референдуми, участь у виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування. Громадяни мають право брати участь у здійсненні правосуддя. Вони мають право

на свободу зборів і маніфестацій, звертання до державних органів і органів місцевого самоврядування зі скаргами на їхню діяльність, на що влада повинна реагувати.

До групи соціально-економічних прав і свобод Конституція відносить право на підприємницьку діяльність; право на приват­ну власність: ніхто не може бути позбавлений свого майна іна­кше, як за рішенням суду. Окремі громадяни та об'єднання гро­мадян мають право володіти землею; право на вільний труд і на винагороду за нього залежно від кількості та якості; право на відпочинок; охорону родини; право на житло; право на освіту та інші права.

Конституція закріплює основні обов'язки громадян: додержан­ня Конституції і законів; сплачення податків та зборів, захист Вітчизни, збереження природи і навколишнього середовища.

Конституція (ст. 2) закріплює обов'язок держави захищати права і свободи людини та громадянина.

Глава 3 присвячена федеральному устрою. Глава 4 - Президен­ту Російської Федерації, Глава 5 - Федеральним зборам. Навіть така структура Конституції мовчазно вказує на те, «хто є хто».

Наступні глави закріплюють питання про виконавчу та судо­ву владу, органи місцевого самоврядування; остання, 9 глава, при­свячена конституційним поправкам та перегляду Конституції.

Розділ 2 «Прикінцеві та перехідні положення» вирішує питан­ня, що виникають у зв'язку з набуттям чинності Конституції РФ 1993 p.

§ 2. Федеративний устрій

Стаття 1 Конституції РФ встановлює, що Російська Федера­ція - Росія - є демократична федеративна правова держава з рес­публіканською формою правління.

Конституція (ст. 11, п. 3) встановлює розмежування предметів відання і повноважень між органами державної влади Російської Федерації та органами влади суб'єктів федерації. Виключні пред­мети відання і повноваження Російської Федерації (ст. 71 Консти­туції), спільні предмети відання та повноваження Російської Фе­дерації та її суб'єктів (ст. 72 Конституції). Поза межами відання і **повноважень** Російської Федерації за предметами спільного відан­ня Російської Федерації та суб'єктів федерації суб'єкти федерації

422

Розділ 26

Основи конституційного право Російської Федерації

423

мають усю повноту влади (ст. 73 Конституції), тобто у цьому разі йдеться про виключні повноваження суб'єктів федерації.

До відання Російської Федерації належать: прийняття та зміна Конституції федерації і федеральних законів, контроль за їх ви­конанням; федеративний устрій і територія; регулювання і захист прав національних меншин; встановлення системи федеральних органів законодавчої, виконавчої та судової влади, порядку їх організації і діяльності; формування федеральних органів держав­ної влади; федеральна державна власність та управління нею тощо.

Російська федерація складається з республік, країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автономних округів - рівноправних суб'єктів федерацій (ст. 5, п. 1 Консти­туції). У наш час до складу федерації входить 21 республіка -суб'єкт федерації: Республіка Адигея, Республіка Алтай, Респуб­ліка Башкортостан, Республіка Бурятія, Республіка Дагестан, Інгуська Республіка, Кабардино-Балкарська Республіка, Респуб­ліка Калмикія-Хальмг Тангч, Карачаєво-Черкеська Республіка, Республіка Карелія, Республіка Комі, Республіка Марій Ел, Рес­публіка Мордовія, Республіка Саха (Якутія), Республіка Північна Осетія, Республіка Татарстан (Татарстан), Республіка Тува, Уд­муртська Республіка, Республіка Хакасія, Чеченська Республіка, Чуваська Республіка - Чаваш Республіка.

За Декларацією про державний суверенітет 1990 p., визнано доцільним суттєве розширення прав республік, автономної об­ласті, автономних округів, а також країв і областей. Потім це було зафіксовано в Конституції РФ.

У складі федерації з'явилися нові республіки: Адигея, Алтай, Хакасія, Карачаєво-Черкеська, які раніше були автономними об­ластями. Деякі республіки за рішенням вищих органів державної влади одержали дещо іншу назву: Республіка Якутія стала Рес­публікою Саха (Якутія), Марійська Республіка - Республікою Марій Ел.

**Республіка** у складі Російської Федерації - це унітарна демо­кратична держава, що має всю повноту державної влади на своїй території, крім тих повноважень, які входять до виключної ком­петенції Російської Федерації.

Республіки у складі федерації різноманітні за розміром тери­торії, за кількістю населення. Але вони юридично рівноправні. Статус республіки визначається статтями 5 п. 2 і 66 Конституції

РФ. Республіка - це держава, яка має свою Конституцію і зако­нодавство, свою територію, яка не може бути змінена без її згоди. Так, Степове уложення (Основний закон) Республіки Калмикія (ст. 6) закріпило, що територія і статус Республіки Калмикія не можуть бути змінені без її згоди. Територія Республіки Калмикія використовується і охороняється як основа життя та діяльності народу Калмикії. Кордони між республіками можуть бути змінені за їх взаємною згодою.

Кожна республіка має свою Конституцію, яка законодавчо за­кріплює основи її конституційного ладу, права, свободи та обо­в'язки громадян; систему, принципи організації і діяльності та компетенцію законодавчих, виконавчих, судових і місцевих органів.

Республіки - суб'єкти федерації мають законодавчі, виконавчі та судові органи. Законодавчі (представницькі) органи, які були утворені замість Верховних Рад, називаються по-різному: Народ­ними зборами, Державними зборами, Конституційними зборами, Законодавчими зборами - Верховним Хуралом, Народним Ху­ралом, Парламентом тощо.

Більшість парламентів є однопалатними, за винятком Держав­них зборів Башкортостана, Законодавчих зборів Карелії, парла­менту Кабардино-Балкарії, а також Державних зборів Республі­ки Якутія (Саха), які мають двопалатну структуру. Так, Державні збори Якутії мають у своєму складі Палату республіки, яка пра­цює на непостійній основі, і Палату представників, яка працює постійно, на професійній основі.

Громадяни республік обирають Президента строком на 4-5 років. У більшості з них Президент є главою держави, вищою по­садовою особою, головою виконавчої влади. Одна й та сама особа може бути обраною на третій строк повноваження. Виконавчі органи державної влади у виконавчих органах очолює Президент, в інших - глава уряду.

До спільного відання федерації та республік належать: забезпе­чення відповідності Конституцій і законів республік Конституції Російської Федерації та федеральним законам; захист прав і сво­бод **людини** і громадянина; захист прав національних меншин, за­безпечення законності, правопорядку, громадської безпеки; режим прикордонних зон; питання володіння, користування і розпоряд­ження землею, надрами, водними та іншими ресурсами тощо.

424

Розділ 26

Основи конституційного права Російської Федерації

425

Крім спільної компетенції федеральних і республіканських органів, республіка вирішує низку питань, які складають виключні повноваження республіки. Це питання прийняття Конституції, вне­сення до неї змін і доповнень, контроль за її додержанням; законо­давство республіки, установлення системи державних органів вла­ди тощо.

**Правове положення країв, областей, міст федерального зна­чення.** До складу федерації входять шість країв, 40 областей і два міста федеральною значення - Москва і Санкт-Петербург. Ці суб'єкти є державно-територіальними утвореннями, їх конститу­ційно-правничий статус закріплюється Конституцією федерації та статутом, який приймається законодавчим (представницьким) органом суб'єкта Російської Федерації. Це - нові суб'єкти феде­рації, які не були відомі дотеперішній федерації. Утворення та­ких суб'єктів обумовлено тією роллю, яку вони відіграють у полі­тичному та економічному житті федерації.

Як суб'єкти федерації краї, області, міста федерального зна­чення приймають не тільки Статут, а й закони та інші нормативні акти. Вони утворюють органи законодавчої (представницької), виконавчої та судової влади.

**Конституційно-правовий статус автономної області, авто­номного округу.** Згідно зі ст. 5 Конституції РФ рівноправними суб'єктами федерації є автономна область і десять автономних ок­ругів, які склалися історично.

Автономні округи - це національно-територіальні утворення, які входять до складу федерації через область чи край (за винят­ком Чукотського автономного краю, який входить у федерацію безпосередньо) і відрізняються особливим національним складом та побутом населення.

Правовий статус автономної області, автономного округу визначається Конституцією РФ і статутом, який приймається законодавчим (представницьким) органом відповідного суб'єкта федерації, а також федеральним договором 1992 р. про розме­жування предмета відання і повноважень між федеральними органами державної влади і органами державної влади автоном­ної області і автономного округу та іншими федеральними ак­тами.

Повноваження автономної області і автономних округів роз­діляються на дві групи: предмети спільного відання федерації і

суб'єктів (ст.72 Конституції РФ) та виключні повноваження суб'єктів федерації (ст. 73 Конституції РФ).

До спільного відання федеральних органів державної влади і органів державної влади автономної області, автономного округу належать, зокрема, забезпечення відповідності нормативних прав­ничих актів автономної області, автономного округу Конституції і законам Російської Федерації, захист прав і свобод людини та громадянина; забезпечення законності, правопорядку тощо.

Поза межами відання федерації і повноважень федерації за предметами спільного відання федерації та суб'єктів федерації автономна область і автономні округи мають усю повноту дер­жавної влади (ст. 73 Конституції), тобто органи державної влади автономної області і автономних округів самостійно вирішують усі питання своєї компетенції.

У травні 2000 р. Указом Президента В. В. Путіна були утво­рені сім федеральних округів і призначені в них представники президента. Федеральний округ охоплює від 5 до 17 суб'єктів федерації. Мета реформи - укріплення федерації і вертикалі дер­жавної влади. Уповноважені представники президента координу­ватимуть діяльність органів державної влади.

§ 3. Вищі органи державної влади

**Президент Російської Федерації.** Відомо, що за часів радянсь­кої влади до інституту президентства ставилися негативно. До 1990 р. колегіальним главою держави була Президія Верховної Ради СРСР. Аналогічним органом державної влади в союзних і автономних республіках також була Президія Верховної Ради кожної республіки.

У березні 1990 р. до Конституції Радянського Союзу 1977 р. були внесені зміни та доповнення і утворено посаду Президента, яка замінила Президію Верховної Ради СРСР. Президент став главою радянської держави. Інститут президентства СРСР при­пинив свою діяльність разом з розвалом Радянського Союзу.

У Росії інститут президентства був утворений шляхом рефе­рендуму. До Конституції Російської Федерації 1978 р. була, зок­рема, внесена глава про Президента. На відміну від інших рес­публік, в яких Президент обирався Верховною Радою, в Росії пер­ший Президент був обраний 1991 р. шляхом загальнонародних

426

Розділ 26

виборів. Цей спосіб обрання президента закріплено Конституцією РФ 1993 p.

Згідно зі ст. 80 Конституції РФ, Президент РФ є главою дер­жави. Він є гарантом Конституції РФ, прав і свобод людини та громадянина, він вживає заходів щодо охорони суверенітету РФ, її незалежності та державної цілісності, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади.

Порядок обрання Президента регулюється ст. 81 Конституції та прийнятим на її основі 1995 р. Федеральним законом «Про вибори Президента Російської Федерації» від 24.12.1999 р.

Згідно з цими законами, Президент РФ обирається громадя­нами Російської Федерації на основі загального, прямого і рівно­го виборчого права при Таємному голосуванні. Громадяни беруть участь у виборах Президента добровільно. Брати участь у вибо­рах мають право громадяни Російської Федерації, яким на день виборів виповнилося 18 років.

Президентом РФ може бути обраний громадянин РФ не мо­лодший за 35 років, який постійно проживає у РФ не менш як десять років. Президент РФ обирається строком на чотири роки. Висування кандидата на посаду Президента належить безпосе­редньо виборцям, виборчим об'єднанням і виборчим блокам.

Вибори Президента визнаються такими, що не відбулися, якщо в них взяли участь менш ніж половина виборців, внесених до списків. Обраним вважається кандидат на посаду Президента, який дістав понад половину голосів виборців, які брали участь у голосуванні. У березні 2004 р. кандидат на посаду Президента РФ В.В. Путін у першому турі отримав майже 72 *%* голосів.

**Повноваження Президента Російської Федерації.** Повнова­ження Президента випливають з його статусу як глави держави. Вони зумовлені формою правління та політичними, економічни­ми й іншими обставинами, за яких була прийнята Конституція.

Повноваження Президента РФ закріплюються статтями 83-90 та іншими статтями Конституції РФ, які, наприклад, регулюють діяльність уряду Російської Федерації.

Президент РФ призначає за згодою Державної Думи Главу уряду РФ, приймає рішення про відставку уряду РФ; Конститу­ція РФ не передбачає умов, за якими Президент може приймати рішення про відставку Уряду РФ; на пропозицію Глави Уряду РФ призначає на посаду і звільняє з посади заступників Глави

Основи конституційного право Російської Федерації 427

уряду РФ, федеральних міністрів; має право головувати на засі­даннях уряду.

Президент має ряд повноважень, поєднаних з формуванням інших державних органів: подає Державній Думі кандидатуру для призначення на посаду Глави Центрального банку; ставить перед нею питання про звільнення з посади Глави Центрального банку; подає Раді Федерації кандидатури для призначення на посади суддів Конституційного Суду РФ, Верховного Суду РФ, Вищого Арбітражного суду РФ, а також кандидатуру Генерального про­курора РФ тощо.

Президент РФ має право зупинити дію актів органів виконавчої влади суб'єктів федерації у випадках, коли вони суперечать Консти­туції РФ та федеральним законам, міжнародним зобов'язанням Російської Федерації або порушують права та свободи людини і громадянина, до вирішення цього питання відповідним судом.

Президент формує Адміністрацію Президента РФ; формує та очолює Раду Безпеки РФ, до складу якої, крім Президента вхо­дять, керівники палат Федеральних зборів, Глава уряду РФ, деякі федеральні міністри (оборони, внутрішніх справ, іноземних справ та ін.); Президент затверджує військову доктрину; є Верховним Головнокомандуючим Збройних сил, призначає і звільняє вище керівництво Збройних сил, присвоює вищі військові звання.

У випадку агресії або загрози агресії вводить на території Росії або в окремих її місцевостях воєнний стан (ст. 87 Конституції), вводить на всій території Росії або в окремих її місцевостях над­звичайний стан (ст. 88 Конституції), підписує та оприлюднює фе­деральні закони.

Президент РФ здійснює низку повноважень, пов'язаних з діяльністю Державної Думи і прийняттям федеральних законів (ст. 84 Конституції РФ). Він призначає вибори до Державної Думи; розпускає Державну Думу у випадках і в порядку, перед­бачених Конституцією, і призначає референдум у порядку, вста­новленому федеральним Конституційним законом; вносить зако­нопроекти до Державної Думи (у світі небагато держав, консти­туції яких надають президентові таке ефективне право брати участь у нормотворчій діяльності парламенту, як право законо­давчої ініціативи).

Президент РФ може внести до Державної Думи не тільки зви­чайні законопроекти, а й пропозиції про поправки та перегляд

428

Розділ 26

Осноеи конституційного право Російської Федерації

429

положень Конституції. Він має змогу впливати на зміст законо­проектів шляхом використання права вето, не ставлячи підпису під законом, відхилити його.

Президент протягом 14 днів підписує федеральний закон і оприлюднює його, він має право звертатися до Конституційного Суду із запитаннями про відповідність Конституції нормативних актів, про тлумачення Конституції (ст. 125 Конституції).

Президент здійснює свої функції та повноваження за допомо­гою прийняття указів і розпоряджень. Конституція не конкрети­зує, з яких питань приймаються ці нормативні акти. Вона тільки констатує, що вони не повинні суперечити Конституції (ст. 90). Така невизначеність створює умови для такого стану, коли екс-Президент РФ Б. М. Єльцин за допомогою указів втручався у сферу законодавчої діяльності Федеральних Зборів. Так, під час кампанії щодо виборів Президента 1996 р. Б. М. Єльцин сказав, що він вибере 250 із 500 законопроектів, які надійшли до Дер­жавної Думи, і урегулює їх указами. Він дуже часто приймав ука­зи за питаннями, які підлягали урегулюванню Федеральними Збо­рами. А чого вартий Указ № 1400 про розпуск парламенту Росії? Вперше в історії Росії був «розстріляний» парламент.

Президент відповідно до Конституції РФ і федеративних за­конів визначає основні напрями зовнішньої політики. Він як гла­ва держави представляє Російську Федерацію в міжнародних зно­синах, веде переговори та підписує міжнародні договори, здійснює управління зовнішньою політикою; приймає вірчі та відкличні грамоти акредитованих при ньому дипломатичних представників.

Після консультації з відповідними комітетами чи комісіями палат Федеральних Зборів призначає та відкликає дипломатич­них представників Російської Федерації в іноземних державах і міжнародних організаціях.

До компетенції Президента входять питання громадянства, надання політичного притулку, нагородження державними наго­родами, присвоєння почесних звань, здійснення помилування.

Конституція передбачає кілька підстав для припинення стро­ку повноважень Президента: у зв'язку із закінченням строку його перебування на посаді; у зв'язку із стійкою нездатністю за станом здоров'я здійснювати повноваження; усунення з посади.

Президент може бути усунений з посади у спосіб, який перед­бачає ст. 93 Конституції РФ. Він дуже складний. Виникають сум-

ніви у можливості здійснити ці положення статті, якщо буде не­обхідність, на практиці. Відповідно до цієї статті Президент може бути усунений з посади на підставі висунутого Державною Ду­мою обвинувачення в державній зраді або вчиненні іншого тяж­кого злочину, підтвердженого висновком Верховного Суду РФ про наявність у діях Президента ознак злочину та висновком Кон­ституційного Суду РФ про додержування установленого по­рядку висунення обвинувачення.

Рішення Державної Думи про висунення обвинувачення та рішення Ради Федерації про усунення Президента з посади ма­ють бути прийняті двома третинами голосів від загальної кількості в кожній з палат за ініціативою не менш як однієї третини депу­татів Державної Думи і за наявності рішення спеціальної комісії, утвореної Державною Думою.

Рішення Ради Федерації про усунення Президента РФ з поса­ди має бути прийняте не пізніше тримісячного строку після вису­нення Державною Думою обвинувачення проти Президента. Якщо у цей строк рішення Ради Федерації не буде прийняте, об­винувачення проти Президента вважається відхиленим.

**Федеральні Збори Російської Федерації.** Федеральні Збори -парламент Російської Федерації - є представницьким і законо­давчим органом Російської Федерації. Федеральні Збори склада­ються з двох палат - Ради Федерації та Державної Думи. Двопа­латна структура парламенту відбиває федеральний устрій респуб­ліки. Нижня палата - Державна Дума - повинна бути виразником інтересів усіх верств суспільства, а верхня - Рада Федерації - спе­цифічних рис федеративного устрою.

Вибори депутатів Державної Думи регулюються ст. 97 Кон­ституції РФ і докладно - Федеральним законом «Про вибори де­путатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Феде­рації» від 20.11.2002 р. Депутати Державної Думи обираються гро­мадянами Російської Федерації на принципах загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Право оби­рати мають громадяни РФ, які досягли 18 років. Депутатом Думи може бути обраний громадянин Російської Федерації, який досяг на день виборів 21 року.

Згідно з Конституцією РФ, Державна Дума обирається стро­ком на чотири роки. Вона складається з 450 депутатів: 225 із них обираються на основі мажоритарної виборчої системи по одно-

430

Розділ 26

Основи конституційного право. Російської Федерації

431

мандатних (один округ - один депутат) виборчих округах на ос­нові єдиної норми представництва виборців. Єдина норма пред­ставництва виборців установлюється шляхом поділу загальної кількості виборців на 225 одномандатних виборчих округів; 225 депутатів Державної Думи обираються по загальнофедерально-му виборчому округу пропорційно кількості голосів, поданих за федеральні списки кандидатів у депутати, ці списки висуваються виборчими об'єднаннями, виборчими блоками.

2003 р. майже 32 виборчих об'єднання взяли участь у вису­ванні кандидатів у депутати Державної Думи. Однак конституцій­ну більшість у Державній Думі отримала «Єдина Росія».

**Рада Федерації.** До Ради Федерації входять по два представ­ники від кожного суб'єкта Російської Федерації: по одному від представницького і від виконавчого органів державної влади. Порядок формування Ради Федерації встановлюється федераль­ним законом.

Рада Федерації другого скликання до 2000 р. не обиралася як перша, а формувалася з керівників законодавчих (представниць­ких) і виконавчих органів державної влади, тобто складалася із керівників законодавчих (представницьких) та виконавчих органів суб'єктів федерації, а тому не була спроможна працювати на постійній основі.

Прийнятий Державною Думою 19 липня 2000 р. і схвалений Радою Федерації 26 липня 2000 р. Федеральний закон про поря­док формування Ради Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації, зберігаючи таку саму норму представництва від суб'єктів федерації, яка закріплена п. 2 ст. 95 Конституції РФ, пе­редбачає внесення суттєвих змін у порядок формування членів Ради Федерації від законодавчого (представницького) і виконав­чого органів суб'єктів федерації.

Членом Ради Федерації може бути обраний (призначений) громадянин Російської Федерації не молодший за ЗО років, який відповідно до Конституції РФ має право обирати і бути обраним до органів державної влади (п. 32 ст. 1 Федерального закону).

Член Ради Федерації - представник від законодавчого (пред­ставницького) органу державної влади суб'єкта Російської Феде­рації - обирається законодавчим (представницьким) органом дер­жавної вклади суб'єкта Федерації строком на повноваження цьо­го органу, а при формуванні законодавчого (представницького)

органу суб'єкта Російської Федерації шляхом ротації на строк пов­новаження одноразово обраних депутатів цього органу (ст. 2 Фе­дерального закону). Кандидатура для обрання представника до Ради Федерації від законодавчого (представницького) органу дер­жавної влади суб'єкта Російської Федерації висувається на розг­ляд цього органу його головою. Група депутатів (кількістю не менше однієї третини загальної кількості депутатів) законодав­чого (представницького) органу державної влади може висунути на розгляд цього органу альтернативні кандидатури для обрання представника до Ради Федерації.

Інший порядок висування представника до ради Федерації від виконавчого органу державної влади суб'єкта Федерації. Він (представник) призначається вищою посадовою особою суб'єкта Російської Федерації (керівником вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта Російської Федерації) на строк його повноважень.

Повноваження членів Ради Федерації, депутатів Державної думи можуть бути достроково припинені у разі втрати громадян­ства або набуття громадянства іноземної держави; набуття закон­ної сили обвинувачувального вироку суду; визнання недієздат­ним на підставі рішення суду; смерті члена Ради Федерації або призову на військову службу з їх згоди, а також на підставі особи­стої заяви.

Порядок формування депутатів Державної Думи і членів Ради Федерації впливають на деякі форми їх діяльності. Так, депутати Державної Думи зобов'язані підтримувати зв'язок з виборцями.

Члени Ради Федерації, депутати Державної Думи мають пра­во парламентського запиту до Глави уряду РФ, членів уряду, Ге­нерального прокурора РФ, Глави Центрального банку РФ, Глави Центральної виборчої комісії, Глави Рахункової палати РФ, керів­ників федеральних органів державної влади, органів державної влади суб'єктів федерації і органів місцевого самоврядування (ст. 13 Федерального закону «Про статус члена Ради федерації і депутата Державної Думи»).

**Компетенція Федеральних Зборів і порядок** їх **діяльності.** Важливими повноваженнями Федеральних Зборів є їхнє право на прийняття федеральних законів і федеральних конституцій­них законів. Право законодавчої ініціативи належить уряду, за­конодавчим (представницьким) органам суб'єктів федерації; Кон-

432

Розділ 26

Основи конституційного права Російської Федерації

433

ституційному Суду, Верховному Суду федерації та Вищому Арбіт­ражному суду федерації тільки з питань їх компетенції.

Законопроекти вносяться до Державної Думи (ст. 104 Консти­туції). Закони приймаються Державною Думою більшістю голосів від загальної кількості членів цієї палати або якщо протягом 14 днів його не було розглянуто Радою Федерації. Якщо Державна Дума не погодилася з рішенням Ради Федерації, федеральний закон вважається прийнятим при повторному голосуванні, коли за нього проголосувало не менше двох третин від загальної кількості депутатів Державної Думи.

Конституція передбачає також федеральний конституційний закон, який вважається прийнятим, якщо він схвалений більшістю -не менш як трьома чвертями голосів від загальної кількості членів Ради Федерації і не менш як двома третями голосів від загальної кількості депутатів Державної Думи.

Федеральні конституційні закони приймаються з питань пе­редбачених Конституцією. До таких питань належать: надзвичай­ний стан; прийняття до федерації та утворення в її складі нового суб'єкта федерації; зміна статусу суб'єкта федерації тощо.

**Повноваження Ради Федерації** закріплені ст. 102 Конституції РФ. До відання Ради Федерації належать: затвердження змін кор­донів між суб'єктами федерації, затвердження указів Президента про введення воєнного стану, про введення надзвичайного стану тощо.

Основною формою діяльності Ради Федерації є її засідання, які провадяться відкрито. Рада Федерації може прийняти поста­нову про закрите засідання.

Для керівництва своєю працею Рада Федерації обирає зі свого складу Главу Ради Федерації та трьох його заступників.

До повноважень Державної Думи за Конституцією віднесено: дачу згоди Президенту РФ на призначення Глави уряду федерації; вирішення питання про довіру уряду; призначення на посаду і звільнення з посади (на пропозицію Президента) Глави Централь­ного банку федерації; призначення на посаду і звільнення з поса­ди (на пропозицію Президента) Глави Рахункової палати та по­ловини її складу; призначення на посаду і звільнення з посади Уповноваженого з прав людини; оголошення амністії; висунення обвинувачення проти Президента для усунення його з посади.

Палати Федеральних зборів засідають окремо, їх засідання відкриті. У випадках, передбачених Регламентом палати, можуть

провадитися закриті засідання. На спільні засідання палати можуть збиратися для заслуховування послань Президента РФ, послань Конституційного Суду РФ, виступів керівників іноземних держав.

Палати утворюють комітети та комісії. Між палатами є відмін­ність у порядку формування, діяльності, повноваженнях, і вони впливають на формування і правовий статус комітетів і комісій. З урахуванням згаданих особливостей Державної Думи, її задач та функцій і утворюються комітети та постійні комісії. Так, керу­ючись п. Зет. 101 Конституції РФ і Регламентом, Державна Дума створила зі складу депутатів 28 комітетів: із законодавства і судо­во-правової реформи; з праці й соціальної політики; зі справ ве­теранів; з охорони здоров'я; з бюджету, податків, банків і фінансів; з економічної політики тощо.

При формуванні комітетів і комісій враховується принцип представництва депутатських об'єднань. Посади керівників ко­мітетів також залежать від кількості членів депутатської фракції.

Державна Дума створює зі складу депутатів комісії: мандатну, з етики та ін.

Рада федерації створює такі комітети: з конституційного зако­нодавства і судово-правових питань; з питань безпеки й оборони, з бюджету, податкової політики, фінансового, валютного та мит­ного регулювання; банківської діяльності; з питань федерації, федеративного договору тощо.

Конституція РФ передбачила для кожної палати Федераль­них Зборів властиві повноваження, які виконуються ними само­стійно. Але деякі повноваження виконуються палатами спільно. Це прийняття федеральних законів і федеральних конституцій­них законів, рішення про усунення Президента РФ з посади, прий­няття поправок до глав 3-8 Конституції РФ.

**Уряд Російської Федерації.** Згідно зі ст. 110 Конституції РФ, уряд Російської Федерації здійснює виконавчу владу республі­ки. Уряд - колегіальний орган виконавчої влади, до складу якого входять Глава уряду, заступники Глави уряду та федеральні міністри.

Російська Федерація є президентсько-парламентською респуб­лікою. Формування уряду має свої особливості. Пропозиція щодо кандидатури Глави уряду РФ вноситься до Державної Думи не пізніше двотижневого строку після вступу на посаду новообра­ного Президента РФ чи після відставки уряду РФ або протягом тижня з дня відхилення кандидатури Державною Думою.

**■>-565**

434

Розділ 26

Основи конституційного право Російської Федерації

435

Призначений Глава уряду подає Президентові РФ пропози­цію про структуру Кабінету міністрів та кандидатури на посади заступників Глава уряду та федеральних міністрів. Після виборів 2004 р. Президент РФ В.В. Путін розпочав адміністративну ре­форму, у ході якої кардинально змінилися структура і компетен­ція уряду РФ.

Уряд припиняє виконання своїх повноважень у випадках, пе­редбачених Конституцією: при вступі на посаду знову обраного Президента або прийняття Президентом рішення про відставку уряду на свій розсуд. Діяльність уряду може припинитися тоді, коли Державна Дума вирішує питання про недовіру і Президент погоджується з цим рішенням, проголошує про відставку уряду і вживає заходів для утворення нового його складу. Президент може не погодитися з рішенням Державної Думи. У цьому разі уряд продовжує виконувати свої функції у такому самому складі. Якщо Державна Дума протягом трьох місяців повторно висловить не­довіру уряду, Президент оголошує про відставку уряду або роз­пускає Державну Думу.

Глава уряду може поставити перед Державною Думою питання про довіру уряду. Якщо Державна Дума відмовляє у довірі, Прези­дент протягом семи днів приймає рішення про відставку уряду або про розпуск Державної Думи та призначення нових виборів.

Стаття 114 Конституції РФ закріплює основні повноваження уряду. Уряд розробляє і подає Державній Думі федеральний бюд­жет і забезпечує його виконання; подає Державній Думі звіт про виконання державного бюджету; забезпечує проведення у феде­рації єдиної фінансової, кредитної та грошової політики тощо.

§ 4. Конституційний Суд Російської Федерації

Конституційний Суд РФ є складовою частиною судової влади. Він був заснований у грудні 1990 р. Його теперішнє становище за­кріплено гл. 7 Конституції РФ 1993 р. та Конституційним законом 1994 р. «Про Конституційний Суд Російської Федерації». Згідно з гл. 7 Конституції, Конституційний Суд - це вищий судовий орган захисту конституційного ладу країни, орган і конституційного кон­тролю. Діяльність КС поширюється на всю територію країни. Він самостійно і незалежно виконує свої функції.

Конституційний Суд складається з 19 суддів. Суддею може бути громадянин Російської Федерації, якому виповнилося на

день обрання не менш як 40 років і який може виконувати свої повноваження до 70-річного віку. Кандидатури членів КС обго­ворюються у особливій процедурі судовими інстанціями, науко­вою громадськістю і вносяться Президенту, який остаточно вно­сить їх на затвердження Ради Федерації. Під час обговорення про­екту Закону «Про Конституційний Суд» вносилася пропозиція, щоб кандидати в члени КС висувалися не тільки Президентом, а й Державного Думою. Обґрунтовуючи свою точку зору, ініціато­ри зверталися до досвіду зарубіжних країн, в яких кандидатури на посади членів КС висувалися не тільки парламентом і вищи­ми судовими інстанціями.

Згідно із Законом «Про Конституційний Суд РФ», суддя оби­рається строком на 12 років без права повторного переобрання. Членами КС можуть бути особи з вищою юридичною освітою та стажем роботи за фахом не менше 15 років. Серед діючих членів КС сім фахівців з конституційного права, три цивілісти, сім кри­міналістів, два фахівці в галузі міжнародного права. Глава КС оби­рається таємним голосуванням строком на три роки.

КС складається з двох палат. Вони рівноправні, розглядають спра­ви по черзі. На пленарному засіданні у повному складі дається тлу­мачення Конституції, розглядаються суперечки про відповідність Конституцій республік і статутів інших суб'єктів федерації Консти­туції РФ, встановлюється порядок імпічменту Президенту РФ.

Стаття 125 Конституції закріпила перелік суб'єктів, які можуть звертатися до Конституційного Суду із запитами про вирішення справ про відповідність нормативних актів Конституції РФ. Це Президент РФ, Рада Федерації, Державна Дума, одна п'ята час­тина членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи, уряд РФ, Верховний Суд, Вищий Арбітражний Суд, органи законодав­чої і виконавчої влади суб'єктів федерації.

За поданням вищезгаданих суб'єктів КС вирішує справи про відповідність Конституції РФ федеральних законів, нормативних актів Президента РФ, Ради Федерації, Державної Думи, уряду РФ, Конституцій республік, статутів, а також законів та інших нормативних актів суб'єктів федерації, виданих з питань, що на­лежать до відання органів державної влади федерації та органів Державної влади суб'єктів федерації; договорів між органами дер­жавної влади федерації та органами державної влади суб'єктів федерації, договорів між органами державної влади суб'єктів фе­дерації, міжнародних договорів федерації, які не набули чинності.

436

Розділ 26

КС розв'язує суперечки про компетенцію: між федеральними органами державної влади, між органами державної влади феде­рації та органами державної влади суб'єктів федерації; між вищи­ми державними органами суб'єктів федерації.

Конституційний Суд «за скаргами про порушення конститу­ційних прав і свобод громадян і за запитами суддів перевіряє кон-ституційність закону, який застосовується чи має бути застосо­ваний у конкретній справі.

КС за запитом Ради Федерації дає висновок про додержання установленого порядку висунення обвинувачення проти Пре­зидента у державній зраді або вчиненні іншого тяжкого злочину.

Конституційному Суду належить право законодавчої ініціа­тиви з питань свого відання.

Рішення КС остаточні і оскарженню не підлягають.

§ 5. Місцеве самоврядування

Відповідно до Конституції РФ (п. 2 ст. 3), народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування - це спосіб організації та здійснення влади на місцях. Місцеве само­врядування забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю.

Згідно з Конституцією РФ (ст. 12) орган місцевого самоуправ­ління не входить до системи органів державної влади. Місцеве са­моврядування здійснюється громадянами шляхом референдуму, виборів та інших форм прямого волевиявлення. До місцевого са­моврядування належать міські і сільські поселення, частини цих поселень (райони міст, мікрорайонів, квартали, вулиці тощо).

Представницькі органи (Дума, муніципальний комітет, збори представників тощо) складаються з депутатів, обраних на основі загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні, глави муніципальних утворень (глава адміністрації, староста і т. п.) обираються або призначаються.

Органи місцевого самоврядування самостійно управляють муніципальною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, установлюють місцеві податки та збори, здійснюють охорону громадського порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення.

**Розділ 27**

Основи конституційного право Польщі

Польша - держава у Східній Європі. Територія - 312,7 тис. кв. км. Столиця - м. Варшава. Населення 38,6 млн чол. Офіційна мова -польська.

У листопаді 1918 р. Польща стала незалежною державою. У березні 1921 р. була прийнята демократична Конституція. Але незалежність польської держави тривала недовго. 1 вересня 1939 р. Німеччина здійснила злочинний напад на Польщу і про­тягом трьох тижнів розгромила її збройні сили. Почалася Друга світова війна. Гітлерівська Німеччина включила західну частину Польщі до складу третього рейху, східну перетворила на генерал-губернаторство, а фактично на колонію, де були утворені концен­траційні табори Майданек, Освенцім, Треблінка. В них було зни­щено шість мільйонів чоловік з окупованих країн Європи, серед яких понад два мільйони поляків. Польський народ розпочав бо­ротьбу проти окупантів.

Від повного біологічного знищення польську націю врятувала Червона Армія, яка розгромила німецькі збройні сили і, як відомо, втратила при звільненні Польщі від загарбників понад 1 млн 188 тис. солдатів. Владою у країні заволоділи комуністи.

§ 1. Конституція Польщі

1952 р. була прийнята Конституція, яка закріпила належність влади народові й проголосила Польщу народною республікою.

Майже півстоліття у влади були комуністи. У країні періодично виникали політичні кризи - 1956, 1968, 1970, 1976, 1981 і 1989 pp. Комуністи з великими труднощами переборювали їх, усували окремих керівників, які «скомпрометували» себе, та вдавалися до інших заходів, щоб зберегти владу, але через зроблені помилки та зловживання владою зазнали краху. Ось деякі найбільш важливі законодавчі акти, прийняті з 1989 р.

У квітні 1989 р. було прийнято закон «Про зміну Конституції Польської Народної Республіки» і «Положення про вибори до Сейму ПНР X скликання на період 1989-1993 pp.»; «Положення про вибори до Сейму Польської Народної Республіки». В законі «Про зміну Конституції Польської Народної Республіки», зокре-

438

Розділ 27

Основи конституційного права Польщі

439

ма, була підвищена роль Сейму, утворений Сенат, який було ска­совано ще 1946 p.; було створено інститут президентства, замість Державної Ради, передбаченої Конституцією ПНР 1952 p., замість назви «Польська Народна Республіка» держава дістала назву «Республіка Польща».

Положення про вибори до Сейму та Положення про вибори до Сенату створили умови для справжнього виявлення волі ви­борців.

Внаслідок переговорів між колишньою правлячою коаліцією, яку складали Польська об'єднана робітнича партія (панівна партія в цій коаліції), Об'єднана селянська партія та Демократична партія з керівництвом профсоюзу «Солідарність», остання була легалі­зована, визнана опозицією і включена до політичного життя.

Згідно з домовленістю «За круглим столом» між правлячою коаліцією та «Солідарністю» під час виборів депутатів Сейму першій повинно належати 65 % усіх місць у Сеймі, а опозиції - 35. За цією схемою відбулися у червні 1989 р. вибори до Сейму. Про співвідношення політичних сил того часу свідчать результати пер­шого туру. Від правлячої коаліції у першому турі було обрано лише два депутати з 264 за окружними виборчими списками, а 262 депу­тати було обрано лише в другому турі. Правляча коаліція зазнала нищівної поразки, а майже всі кандидати в депутати Сейму від «Солідарності» були обрані ще в першому турі.

До Сенату не було обрано жодного кандидата від правлячої коаліції.

Незабаром правляча коаліція розпалася; змушений був відмо­витися від посади Президента керівник комуністів В. Ярузельсь-кий. Президентом Республіки Польща на загальних виборах 1990 р. був обраний керівник «Солідарності» Л. Валенса. Полі­тична обстановка у країні залишалася нестабільною, що знаходи­ло своє відображення на результатах чергових виборів до Сейму та Сенату. Так, під час виборів Союз демократичних лівих сил дістав 20,5% дійсних голосів виборців, Польська селянська партія -15,4% усіх голосів, і, завдяки системі підбиття підсумків голосу­вання, вони дістали 66 % місць у Сеймі і 73 із ста сенаторів.

Профсоюз «Солідарність», який не зміг подолати 5%-й бар'єр, не був репрезентований у Сеймі. У вересні 1995 р. і вдруге -2000 р. Президентом Республіки Польща від Союзу демократич­них лівих сил був обраний О. Квасьневський.

У вересні 1997 р. маятник політичного життя колихнувся в бік правого блоку. Перемогу на виборах дістала політична коаліція «Акція виборча Солідарність» (ABC) на чолі з правоцентристсь-ким Союзом свободи, яка подолала внутрішні розбіжності, ви­ступила єдиним фронтом і перемогла, дістала 38,8% дійсних го­лосів виборців. Союз демократичних лівих сил хоч і дістав 28% дійсних голосів, зазнав поразки. Під час цих виборів 5%-й бар'єр подолали п'ять політичних партій.

Внаслідок виборів до Сейму 1997 р. «Акція виборча Со­лідарність» отримала 202 мандати; Союз демократичних лівих сил - 156; Союз свободи - 72; Польська селянська партія - 17, інші політичні партії - 13 депутатських мандатів.

У 90-ті роки Сейм приймає ряд важливих законів про подаль­ше удосконалення органів державної влади, а також органів місце­вого самоврядування та удосконалення виборчого законодавства. Так був прийнятий Конституційний Закон від 17 жовтня 1992 р. «Про взаємовідносини між законодавчою та виконавчою владою, а також про територіальне самоврядування», який скасував Кон­ституцію 1952 р. за винятком розділів про Конституційний три­бунал, Державний трибунал, Найвищу Палату контролю, Суд і Прокуратуру, принципи виборчого права, герб, кольори, гімн і столицю, внесення змін до Конституції... Як зазначається у вступі до цього Конституційного закону, він ставить за мету удоскона­лення діяльності найвищих органів держави до моменту прийнят­тя нової Конституції.

Були також прийняті Положення про вибори до Сейму 1993 р. (зі змінами, внесеними 1995 p.). Положення про вибори до Сенату 1991 р. (зі змінами, внесеними в 1993 і в 1995 pp.).

У квітні 1992 р. був затверджений Конституційний закон «Про порядок підготовки та прийняття Конституції Республіки Польща», згідно з яким утворилася Конституційна комісія На­ціональних зборів. До її складу входили депутати Сейму та сена­тори. Визначалися суб'єкти, які мають право вносити проекти конституції та строки їх внесення.

До Конституційної комісії Національних зборів було внесено **сім проектів,** шість з яких підписані групами депутатів Сейму та **Сенату,** сьомий - президентський проект конституції.

У січні 1997 р. після тривалих дискусій Конституційна комі­сія схвалила проект Конституції, а 2 квітня 1997 р. Національні

440

Розділ 27

Основи конституційного право Польщі

441

збори прийняли його необхідною більшістю. На референдумі, який відбувся 25 травня 1997 р., за Конституцію висловилися 56,8 *%,* проти - 43,2 %, а всього до урн прийшло 39,8 *%* тих, хто мав на це право, тобто, за Основний закон проголосували трохи більше, ніж одна п'ята дорослих громадян. Конституція набрала чинності через три місяці з дня її оголошення (ст. 243 Консти­туції 1997 p.).

У розділі І Конституції Республіка регулює основи політич­ного та громадянського устрою. Республіка Польща - проголо­шує стаття 1 Конституції - є загальним добром усіх громадян. Республіка Польща є демократичною правовою державою, яка здійснює принципи соціальної справедливості. Вона є єдиною державою, в якій найвища влада належить нації. Нація здійснює владу через своїх представників або безпосередньо. З питань, які мають особливе значення для держави, може бути проведено за-гальнопольський референдум. Конституція передбачає також проведення місцевого референдуму (статті 125,170).

Органи публічної влади діють на основі і в межах права. Консти­туція проголошується верховним правом країни. Норми Конституції є нормами прямої дії, якщо Конституція не передбачає іншого.

Устрій Республіки Польща базується на поділі і рівновазі за­конодавчої, виконавчої та судової влади. Законодавчу владу здійснюють Сейм і Сенат, виконавчу - Президент Республіки Польща і Рада Міністрів, а судову - суди і трибунали.

Республіка Польща забезпечує свободу створення та діяльності політичних партій. Вони об'єднують на принципах добровільності та рівності польських громадян з метою впливу демократичними методами на формування політики держави. Республіка забезпе­чує свободу утворення та діяльності професійних громадсько-професійних організацій сільських об'єднань, громадських рухів, а також інших добровільних об'єднань і фондів.

Забороняється утворення політичних партій та інших об'єд­нань, програма або діяльність яких передбачає або допускає ра­сову та національну ненависть, застосовує насильницькі методи з метою захоплення влади або впливає на політику держави, або передбачає збереження в таємниці структури та членства.

Конституція, зокрема, закріплює ринкове господарство, охо­рону власності та право її спадкоємності, охорону праці; відноси­ни між Церквою та державою...

Збройні сили Республіки слугують охороні незалежності дер­жави й цілісності її території, а також забезпечення безпеки і не­доторканності її кордонів.

У розділі II закріплюються права і обов'язки людини й грома­дянина. Частина цього розділу закріплює такі політичні права і свободи, як свобода організації мирних зборів і участь у них; кож­ному забезпечується свобода на об'єднання, одержання інформації про діяльність державних органів і посадових осіб.

Польський громадянин має право брати участь у референдумі, а також обирати Президента Республіки Польща, депутатів, се­наторів і представників до органів місцевого самоврядування.

Далі у цьому розділі закріплюються економічні, соціальні та культурні свободи і права; захист прав і свобод та обов'язки польських громадян.

У розділі **III** - Джерела права - до джерел загальнообов'язко­вого права відносять Конституцію Республіки Польща, закони, ратифіковані міжнародні договори, а також розпорядження.

Джерелом загальнообов'язкового права, яке діє на даній тери­торії, є акт місцевого органу, який його прийняв.

Розпорядження приймаються органами, зазначеними в Кон­ституції, на основі конкретного повноваження, передбаченого за­коном, і з метою його виконання.

Рішення Ради Міністрів, а також розпорядження Голови Ради Міністрів і міністрів мають внутрішній характер і є обов'язкови­ми тільки для одиниць, підпорядкованих органу, який приймає ці акти, розпорядження приймаються тільки на основі закону.

§ 2. Вищі органи державної влади

**Вищі органи державної влади.** Законодавчу владу в Республіці Польща здійснюють Сейм і Сенат.

Сейм контролює діяльність Ради Міністрів у межах, перед­бачених Конституцією і законами. Він складається з 460 депу­татів. Вибори до Сейму є загальними, рівними, прямими, про­порційними і відбуваються таємним голосуванням. Сенат скла­дається зі 100 сенаторів. Вибори до Сенату є загальними, прямими; проводяться таємним голосуванням. Вибори до Сей­му та Сенату призначає Президент Республіки. Сейм і Сенат обираються на чотирирічний строк повноважень. Строк повно-

442

Розділ 27

Основи конституційного право Польщі

443

важень цих двох державних органів розпочинається з дня пер­шого засідання і триває до дня першого засідання заново обра­ного Сейму.

Обиратися до Сейму може кожний громадянин, який має пра­во обиратися і якому виповнився на день виборів 21 рік; до Сена­ту - кожний польський громадянин, який має право обирати і якому на день виборів виповнилося ЗО років.

Кандидатів у депутати і в сенатори можуть висувати політичні партії, а також виборці. Конституція забороняє балотуватися од­ночасно до Сейму та Сенату. Дійсність обрання затверджується Верховним Судом, а виборець має право на підставі принципів, обумовлених законом, звертатися до Верховного Суду з протес­том про визнання виборів недійсними.

Сейм може бути достроково розпущений на основі власного рішення, прийнятого двома третинами голосів конституційного числа депутатів.

Згідно із ст. 98 п. 4 Конституції 1997 р. Президенту Республі­ки надається право розпуску Сейму у випадках, передбачених Основним законом (неприйняття бюджету і непередача його в певний строк для затвердження Президенту Республіки (ст. 225); відмова Раді Міністрів у вотумі довіри (ст. 155) тощо), після того, як буде заслухана думка Маршала Сейму та Маршала Сенату. Од­ночасно в день опублікування постанови Сейму, прийнятої більшістю - не менш як двома третинами голосів конституційної більшості депутатів або рішення Президента Республіки про роз­пуск Сейму, припиняється строк повноважень Сенату, Сейм не може бути розпущений під час надзвичайного стану, а також про­тягом 90 днів після його закінчення, а строк повноважень Сейму та Сенату може бути продовжений. За цих умов не можуть прово­дитися вибори до Сейму та Сенату.

Особа, яка тимчасово виконує обов'язки Президента Респуб­ліки, не має права приймати рішення про скорочення терміну повноважень Сейму.

Президент Республіки, який прийняв постанову про розпуск Сейму, одночасно приймає також постанову про призначення виборів до Сейму та Сенату.

Право саморозпуску чи розпуску - це спосіб подолання кон­ституційної кризи в діяльності законодавчих органів влади.

Конституція передбачає можливість функціонування Націо­нальних зборів (ст. 114). Це спільне засідання Сейму та Сенату,

яке відбувається під головуванням Маршала Сейму, а за його від­сутності - Маршала Сенату. Національні збори приймають при­сягу Президента Республіки перед зайняттям ним посади (ст. 130); заслуховують звернення Президента (ст. 144 п. 8); визначають стійку нездатність Президента Республіки виконувати свої функції через стан здоров'я (ст. 131 п.4), а також можуть схвали­ти рішення про притягнення Президента до відповідальності за порушення Конституції, закону. За ці дії Президент несе відпові­дальність перед Державним Трибуналом.

Національні збори прийняли нині чинну Конституцію.

Компетенція Сейму закріплена, головнім чином, Конституцією 1997 р. та іншими нормативними актами, в тому числі Регламен­том Сейму.

Вона є основним критерієм для визначення правового поло­ження і ролі Сейму в державному та політичному житті, його взає­мовідносин з іншими державними органами.

До компетенції Сейму належить затвердження програми діяль­ності уряду і винесення йому вотуму довіри, контроль за його діяль­ністю; утворення Конституційного трибуналу, Державного трибу­налу, Найвищої Палати контролю, обрання Уповноваженого з прав громадян. Він виконує також ряд зовнішньополітичних функцій.

Сейм від імені Республіки Польща приймає рішення про стан війни і укладення миру. Сейм може приймати постанову про стан війни тільки в разі збройного нападу на територію Республіки Польща або в разі необхідності виконання міжнародних дого­ворів про спільну оборону від агресії. Якщо Сейм не може зібра­тися на засідання, рішення про стан війни приймає Президент Республіки.

Головною функцією Сейму є законодавство. Він приймає Кон­ституцію, конституційні закони (разом із Сенатом та Президен­том), постанови.

Конституція широко, без будь-яких обмежень (які є, наприк­лад, в конституціях Франції, США, Австрії та Болгарії), закріп­лює повноваження Сейму в законодавчій галузі. «Сейм, - гово­риться у ст. 120 Конституції, - приймає закони більшістю голосів у присутності не менш як половини загальної кількості депутатів, якщо Конституція не передбачає іншого». Так само Сейм прий­має постанови, коли закон чи постанова Сейму не передбачає іншого.

444

Розділ 27

Основи конституційного право Польщі

445

Право законодавчої ініціативи, тобто право на внесення про­позиції про прийняття нового закону або внесення змін до чин­ного закону, яку обов'язково повинен розглянути Сейм, мають, відповідно до ст. 113 Конституції, депутати, Сенат, Президент та Рада Міністрів. Тільки Раді Міністрів належить виняткове право вносити законопроекти, які регулюють питання бюджету (ст. 221 Конституції).

Законодавча ініціатива належить також групі не менш як 100 тис. громадян, які мають право обирати до Сейму.

Регламент Сейму Республіки Польща 1992 року зі змінами, внесеними 1996 p., деталізує порядок внесення законопроекту об'єктами права законодавчої ініціативи. Так, депутатський про­ект закону може бути внесений комісією Сейму або за підписом не менш як 15 депутатів.

Сенат, згідно з Регламентом Сенату Республіки Польща, здійснює право законодавчої ініціативи так: під час обговорення того чи іншого питання виникає необхідність і доцільність вне­сення законопроекту. Його можуть вносити комісія або не менш як десять сенаторів. Коли Сенат ухвалив рішення про необхідність прийняття закону, він повідомляє про це Маршала Сейму та Го­лову Ради Міністрів. Президія Сенату передає законопроект на розгляд комісії з ініціативи та законодавчих завбачень, яка залу­чає до розгляду законопроекту інші постійні комісії, і після обго­ворення комісія пропонує Сенату відповідну пропозицію. Якщо ця ініціатива схвалюється, Маршал Сенату повідомляє про неї Сенат, Маршала Сейму та Голову Ради Міністрів. Таким чином, законопроекти вносяться до Сейму не від сенаторів чи постійної комісії, а від усього Сенату.

Проекти законів і постанов на адресу Маршала Сейму вносять­ся у письмовому вигляді й повинні бути обґрунтовані. Необхідно розкрити мету їх прийняття, становище нормотворчого врегулю­вання в цій галузі, звернути увагу на те, як було врегульовано це питання попередніми правовими нормами і як передбачається їх врегулювати, які можуть бути суспільні економічні та фінансові наслідки, джерела фінансування, підсумки консультацій, політич­них дискусій тощо.

Якщо стосовно проектів законів і постанов виникають сумні­ви щодо їх відповідності чинним нормам права, Президія Сейму

може звернутися до законодавчої комісії для одержання від неї висновку. Якщо законодавча комісія зробила позитивний висно­вок, Маршал Сейму віддає розпорядження про його розмножен­ня і передачу друкованого тексту депутатам. Одночасно Маршал Сейму направляє проекти законів і постанов Президенту, Мар­шалу Сенату та Голові Ради Міністрів.

Розгляд проектів законів відбувається шляхом трьох читань, а постанов - двох. Такий порядок розгляду дає змогу докладніше обговорити законопроект чи постанову та удосконалити їх. Впер­ше законопроект заслуховується на засіданні комісії, окрім зако­нопроектів про зміни в Конституції, проектів конституційних за­конів, які регулюють основні права та свободи громадян, виборче право з обрання Сейму та Сенату, Президента, право власності та інших важливих законопроектів - вони розглядаються на засі­данні Сейму.

Перше читання законопроекту (постанови) відбувається на сьомий день після одержання депутатами друкованого тексту, якщо Сейм не прийме іншого рішення. Читання включає обгрун­тування проекту ініціатором внесення законопроекту, запитання депутатів і відповіді на них, дискусій щодо загальних принципів проекту. Завершується перше читання на засіданні Сейму пере­дачею проекту до комісій, у тому числі й до законодавчої комісії, або тільки до останньої, якщо Сейм не відхилив проект у цілому.

У розгляді проекту чи постанови беруть участь зацікавлені комісії та окремі депутати, які не входять до цих комісій, але ма­ють право дорадчого голосу. Коли проект розглядають кілька комісій, то вони направляють до Сейму спільну постанову, в якій викладається їхня точка зору.

У ході другого читання подається до Сейму звіт комісії про проект, проводяться дискусії і вносяться поправки й пропозиції. Відбувається воно також на сьомий день після отримання депу­татами звіту комісії. Право внесення поправок належить ініціа­торові проекту, депутатам і Раді Міністрів. Внесені поправки пе­редаються до комісії, яка їх розглядає, подає додатковий звіт до Сейму, який приймає або відхиляє їх.

Третє читання може відбутися негайно, якщо в другому про­ект не було направлено на повторний розгляд до комісії. Під час третього читання подається додатковий звіт комісії, якщо проект не був направлений на перерозгляд, доповідач подає поправки і

446

Розділ 27

Основи конституційного право Польщі

447

доповнення, внесені під час другого читання. Спочатку голосу-ються поправки до окремих статей, а потім - проект у цілому в редакції, запропонованій комісією.

Сейм приймає закони більшістю голосів у присутності не менш як половини загальної кількості депутатів, якщо Конституція не встановлює іншого. Маршал Сейму негайно передає закон Мар­шалу Сенату.

Сенат мусить протягом ЗО днів прийняти без змін або внести до нього поправки, чи відхилити його. Якщо Сенат протягом цьо­го часу не ухвалює відповідного рішення, закон вважається за­твердженим (ст. 121 Конституції).

Постанову Сенату, яка відхиляє закон або вносить поправки до нього, Сейм може не ухвалити простою більшістю голосів у присутності не менш як половини всіх депутатів.

Закон, прийнятий Сеймом і Сенатом, передається Президен­ту на підпис. Якщо Президент відхиляє закон або вносить до ньо­го поправки, Сейм може не погодитися з ним, приймаючи поста­нову 3/5 голосів у присутності не менш як половини загальної кількості депутатів (ст. 122 п. 5 Конституції).

Конституція передбачає прискорений спосіб розгляду законо­проекту (ст. 123). Відповідно до цієї статті Рада Міністрів у мо­тивованих випадках, які вона визначає сама, може внести законо­проект як терміновий. Тоді скорочується термін його підготовки та розгляду. Проект розглядає також Сейм або комісія, для якої визначається менший термін розгляду, проект включається до порядку денного засідання Сейму негайно. Розгляд термінових законів Сенатом відбувається протягом 14 днів, а строк підписан­ня законів Президентом складає 7 днів.

**Внутрішня структура Сейму.** Для ефективного санкціонуван­ня Сейму велике значення мають порядок організації та діяльності його внутрішніх органів. Ці питання регулюються Конституцією та рішенням Сейму від ЗО липня 1992 р. «Про Регламент Сейму Республіки Польща» (зі змінами, внесеними 1993 і 1996 pp.).

До органів Сейму входять Маршал Сейму, віце-маршали, Пре­зидія Сейму, Конвент сеньйорів (Конвент старійшин) і комісії Сейму.

Перше засідання новообраного Сейму скликає Президент про­тягом ЗО днів від початку виборів. На цьому засіданні депутати

приймають присягу згідно зі ст. 104 Конституції. Відмова від прий­няття присяги рівнозначна відмові від мандата.

Після прийняття депутатами присяги обирається Маршал Сейму серед кандидатів, які висували не менш як 15 депутатів. Якщо під час першого голосування жоден із кандидатів не дістав абсолютної більшості голосів і було висунуто більше одного кан­дидата, то в наступних турах голосування зі списків кандидатів викреслюється той, який дістав найменше число голосів.

Сейм обирає Маршала Сейму абсолютною більшістю голосів у присутності не менш як половини загальної кількості депутатів. Обраний Маршал керує засіданнями Сейму.

Кількість віце-маршалів визначається Сеймом і обираються вони в такому самому порядку, як і Маршал. Сейм також обирає секретарів.

Маршал Сейму охороняє права і гідність Сейму, представляє його, керує обговоренням питань, що вносяться до порядку ден­ного, а також діяльністю Президії Сейму, скликає Конвент сеньйо­рів і керує його роботою, слідкує за порядком на території Сейму, виконує інші функції, передбачені Регламентом Сейму, консти­туційними та іншими законами.

Частину повноважень Маршала виконують віце-маршали Сейму.

Велику роль у виконанні Сеймом своїх повноважень відігра­ють постійні комісії. Конституція обмежується вказівкою про те, що Сейм може обирати зі свого складу комісії, а Регламент Сейму вже детально визначає завдання, види та порядок їх діяль­ності.

Усі питання, що входять до компетенції Сейму, вирішуються на його пленарних засіданнях. Детальний аналіз і належне вирі­шення складних і важливих державних питань, що виносяться на розгляд засідань Сейму, потребує скрупульозної попередньої підготовки. Цю роботу виконують комісії Сейму - органи, утво­рені для розгляду й підготовки питань, що складають предмет роботи Сейму, висловлюють думку про питання, що доручені їм Сеймом чи Президією Сейму для обговорення. Вони також є орга­нами Сейму в галузі контролю за діяльністю окремих державних органів територіального самоврядування та інших органів і органі­зацій у сфері втілення в життя законів та рішень Сейму.

448

Розділ 27

Основи конституційного право Польщі

449

Комісії обираються, як правило, під час першого засідання новообраного Сейму зі складу депутатів. Комісії надається право заслуховувати запрошених осіб у такому порядку, як це передба­чає кримінально-процесуальний кодекс. Крім того, Сейм може утворювати та скасовувати надзвичайні комісії і одночасно виз­начати для них завдання й порядок діяльності. Такі комісії часто займаються підготовкою найбільш важливих законів (конституції, конституційних законів тощо).

Загальновідомо, що авторитет парламенту залежить від ефек­тивності діяльності комісій та їх кількості.

Постійні комісії утворюються за галузевим принципом і за сферами діяльності. Внаслідок утворення цілого ряду комісій Сейм має можливість більш систематично та всебічно вирішува­ти важливі питання державного, політичного та культурного жит­тя країни.

**Депутатські клуби та групи в Сеймі.** Політичні партії беруть активну участь у виборчій кампанії. Якщо політичним партіям чи партійним коаліціям поталанило здолати 5 %-й бар'єр для по­літичної партії і не менше 8 % - для виборчої партійної коаліції, ще передбачені Положенням про вибори до Сейму, то їх кандида­ти мають право бути представлені в Сеймі.

Відповідно до Регламенту, депутати можуть утворювати в Сеймі клуби та групи за політичною належністю. Клуби утворють депутати-члени однієї політичної партії, яка нараховує в Сеймі не менше 15 депутатів. Групу можуть утворювати депутати-чле­ни однієї політичної партії, які мають у Сеймі не менше трьох де­путатів. Депутат Сейму може бути членом тільки одного клубу чи групи.

Роботою депутатського клубу керує голова, а більш численно­го - президія. Клуб намагається втілювати в життя політику своєї партії в Сеймі та його органах, головним чином, у роботі постійних і тимчасових комісій. Він значною мірою впливає на формування внутрішніх органів і на діяльність палати. Зі складу більш чис­ленного парламентського клубу, як правило, обирають керівні органи палати. Такі клуби (або їхня коаліція), в першу чергу, ви­значають напрям законодавчої діяльності парламенту тощо.

**Сенат, порядок його обрання, склад і повноваження.** За Кон­ституцією 1921 р. Сенат за способом формування і компетенцією

мало чим походив на демократичний інститут. Він обирався на основі менш демократичної виборчої системи, ніж Сейм. Актив­не виборче право належало громадянам, яким виповнилося на день призначення виборів ЗО років. Пасивне виборче право належало громадянам по досягненні 40-річного віку.

За Конституцією 1935 p., яка скасувала значну кількість де­мократичних інститутів (передбачених попередньою Конститу­цією), Сенат був перетворений на державний орган, права якого були розширені за рахунок скорочення компетенції Сейму. Йому надавалося право вимагати скасування рішень Сейму про відстав­ку уряду, про надзвичайний стан, ратифікацію міжнародних договорів. Були скасовані навіть ті невеличкі демократичні поло­ження, на підставі яких обиралися сенатори. Одна третина сена­торів призначалася «підзвітним перед Богом та історією Прези­дентом», інші дві третини обиралися двоступеневим голосуван­ням на основі надто обмеженого виборчого права.

На референдумі 1946 р. Сенат було скасовано.

Ідея відновлення Сенату була запропонована Демократичною партією ще наприкінці 50-х років. Сенат був .утворений як само­стійна палата лише на підставі Закону «Про зміни Конституції Польської Народної Республіки» від 17 квітня 1989 р.

Сенат обирається відповідно до Закону «Положення про ви­бори до Сенату» від 16 серпня 1991 р. зі змінами 1994 p., який передбачає, що вибори проводяться на основі Положення про вибори до Сейму, коли цей закон не встановлює іншого. Вибори до Сенату відбуваються одночасно з виборами до Сейму, Сенат складається зі 100 сенаторів, яких обирають по воєводствах на строк повноважень Сейму загальними та прямими виборами при таємному голосуванні. Право висувати кандидатів у сенатори на­лежить політичним партіям і виборцям.

Неможливо одночасно бути кандидатом до Сейму і Сенату. Обраним до Сенату може бути кожний польський громадянин, який має право обирати і якому до дня виборів виповнилося ЗО років.

Дійсність виборів до Сенату підтверджує Верховний Суд.

Мандат сенатора припиняється зі смертю сенатора, при відмові від прийняття присяги, позбавленні виборчого права, відмові від мандата, вирішенням Державного Трибуналу за порушення пра-

**Д —6-565**

450

Розділ 27

Основи конституційного право. Польщі

451

вил займатися господарською діяльністю згідно зі ст. 107 Кон­ституції.

**Повноваження Сенату та його внутрішня структура.** Сенат має право законодавчої ініціативи й розглядає закони, прийняті Сеймом. Маршал Сенату ці закони передає до відповідної комісії. Розглянувши закон, комісія вносить пропозицію до Сенату: прий­няти закон без поправок, внести до тексту поправки або відхили­ти його. Якщо Сенат протягом ЗО днів із моменту одержання не приймає відповідного рішення, вважається, що він з цим законом погоджується (ст. 121 Конституції).

При розгляді закону про бюджет Сенат може вносити поправ­ки протягом 20 днів з дня його одержання від Сейму (ст. 223 Кон­ституції).

Питання про поправки до закону або про його відхилення в цілому вирішується постановою Сейму, прийнятою абсолютною більшістю голосів у присутності половини усіх депутатів Сейму.

Крім законодавчих повноважень Сенат дає згоду Президен­тові призначити у справах, які мають особливе значення для дер­жави, референдум. Сенат бере участь разом із Сеймом на засідан­нях Національних зборів.

Голова Найвищої палати контролю призначається Сеймом за згодою Сенату строком на шість років і може бути призначений повторно тільки один раз (ст. 205 Конституції). Таке саме право має Сенат відносно Уповноваженого з прав громадян, який при­значається строком на п'ять років.

Внутрішня структура Сенату подібна до структури Сейму. Вона також регулюється Конституцією (ст. 124) та постановою Сенату Республіки Польща «Про Регламент Сенату» від 23 лис­топада 1990 р. в редакції 1996 р.

Органами Сенату є Маршал Сенату, Президія Сенату, Кон­вент сеньйорів (Конвент старійшин), комісії. Призначення органів Сенату те саме, що й органів Сейму, але стосується сфери діяль­ності другої палати, компетенція якої відрізняється від першої. Ця відмінність виявляється у мірі участі Сенату в законодавчій діяльності, **а** функція контролю за діяльністю уряду здійснюєть­ся Сеймом. Це, наприклад, наклало відбиток на кількість та види постійних комісій, серед яких немає галузевих комісій і комісій конституційної відповідальності.

Завдання постійних комісій Сенату визначаються інакше, ніж Сейму. Так, Регламент Сенату зазначає, що комісії Сенату є органами, які утворюються для розгляду та підготовки питань за власною ініціативою або переданих їм Сенатом, Маршалом Се­нату чи Президією Сенату. Комісії в межах своєї компетенції об­говорюють і передають Сенату висновки щодо законів, прийня­тих Сеймом.

**Президент Республіки. Порядок його обрання, повноважен­ня та відповідальність.** Інститут президентства не є якимось но­вим державним органом для Польщі. Його передбачали ще Кон­ституції 1921 та 1935 років.

Законодавчий Сейм, який діяв з 1947 по 1952 pp., прийняв у грудні 1947 р. Конституційний закон про обрання Президента Республіки Польща. Тоді Президент обирався Законодавчим Сей­мом терміном на сім років. Закон не обмежував строку для його переобрання. Кандидатура на посаду Президента могла бути ви­сунута за підписом не менш як 50 депутатів. Обраним вважався той кандидат, який дістав абсолютну більшість голосів депутатів Законодавчого Сейму.

Інститут президентства діяв до прийняття Конституції 1952 p., коли його замінили колегіальним главою держави - Державною радою.

Державна рада тоді стала вищим колегіальним постійно дію­чим органом, який утворював Сейм із числа своїх депутатів. Вона мала великі повноваження і фактично підміняла Сейм, оскільки він працював протягом двох коротеньких сесій протягом року.

У квітні 1989 р. Сейм прийняв закон «Про зміну Конституції ПНР», за яким замість Державної ради був утворений інститут президентства. Президент обирався на спільному засіданні Сей­му та Сенату, об'єднаних у Національні збори. Цей спосіб обран­ня Президента був змінений законом 1990 р. про обрання Прези­дента, а потім і Конституційним Законом «Про відносини між законодавчою та виконавчою владою Республіки Польща, **а та­кож** - територіальне самоврядування» від 17 жовтня 1992 р. **Пре­зидент** з того часу став обиратися виборцями безпосередньо.

Згідно зі ст. 126 діючої Конституції, Президент Республіки Польща є вищим представником Республіки Польща і гарантом безперервності державної влади. Президент слідкує за додержан-

452

Розділ 27

Основи конститу ці иного право. Польщі

453

ням Конституції, стоїть на варті суверенітету і безпеки держави, а також недоторканності й цілісності її території.

Президент Республіки обирається нацією на загальних, рівних, прямих виборах таємним голосуванням строком на п'ять років і може бути обраний повторно лише один раз. Президентом Рес­публіки може бути обраний польський громадянин, якому випов­нилося на день виборів 35 років і який володіє повнотою вибор­чих прав до Сейму. Правом висувати кандидатів у Президенти користуються не менш як 100 тисяч громадян, які мають право обирати до Сейму.

Вибори Президента Республіки призначає Маршал Сейму на день, який припадає на період не раніше 100 днів і не пізніше 75 днів до завершення строку повноважень Президента, який обіймає цю посаду, а у випадку вакантності посади Президента - не пізніше 14-го дня після того, як стала вільною посада Президен­та. У цьому разі вибори мають відбутися через 60 днів після їх призначення.

Обраним Президентом Республіки вважається той кандидат, який дістав понад половину поданих дійсних голосів виборців. Якщо під час першого туру жоден з кандидатів не дістав необхід­ної кількості голосів, то на 14-й день після першого голосування проводиться повторне голосування. У цьому голосуванні беруть участь ті два кандидати, які під час першого голосування дістали по черзі найбільшу кількість голосів. Якщо один із цих двох кан­дидатів відмовився балотуватися, втратив виборче право або по­мер, на його місце при повторному голосуванні на вибори допус­кається кандидат, який дістав по черзі найбільшу кількість голосів під час першого голосування.

Обраним Президентом вважається кандидат, який у другому голосуванні дістав найбільше голосів. Під час виборів 2000 р. Президентом Республіки Польща був обраний на другий строк ще в першому турі лідер лівих сил Олександр Квасьневський. Дійсність обрання Президента Республіки підтверджується Вер­ховним Судом.

Термін повноважень Президента розпочинається з дня всту­пу на посаду, але до цього він повинен прийняти присягу перед Національними зборами. Президент не може обіймати ніякої іншої посади або виконувати які-небудь публічні функції, за ви­нятком тих, що пов'язані з виконанням своєї посади.

Конституція Республіки Польща та інші закони надають Пре­зидентові дуже значні повноваження в усіх галузях державного життя.

Президент призначає вибори до Сейму і Сенату на день, вільний від праці, скликає перше засідання Сейму і Сенату; може розпустити Сейм у випадках, передбачених Конституцією, після того, як вислухає думку Маршала Сейму та Маршала Сенату. (Такими випадками є: нерозгляд Сеймом протягом чотирьох місяців з дня передачі йому Радою Міністрів для прийняття про­екту закону про бюджет; відмова в затвердженні складу уряду, який був сформований за дорученням Президента; відмова Сей­му у вотумі довіри уряду. В умовах надзвичайного стану Прези­дент не має права розпускати Сейм.)

У день оголошення постанови Президента про розпуск Сейму закінчується строк повноважень і Сейму, і Сенату, Президент може звернутися з посланням до Сейму, Сенату або до Національ­них зборів. За посланнями дебати не відбуваються.

Президент бере активу участь у законодавчій діяльності. Про це свідчить хоча б той факт, що Конституція надає йому право законодавчої ініціативи (а таким правом користуються президен­ти небагатьох країн). Прийнятий Сеймом і Сенатом закон Мар­шал Сейму передає Президентові для підпису. Президент може мотивованою постановою повернути його Сейму для повторного розгляду.

Президент може перед підписанням закону звернутися до Кон­ституційного трибуналу з пропозицією перевірити, чи відповідає цей закон Конституції. Конституція надала Президентові не тільки право відкладального вето, а й право вибіркового вето (ст. 122, п. 4 Конституції).

Президенту також надане право за згодою Сенату з винятково важливих державних питань призначати референдум.

Президент має деякі повноваження і у сфері управління. Він призначає Голову Ради Міністрів, приймає відставку уряду, є Верховним Головнокомандуючим Збройних сил, призначає та звільняє Начальника Генерального штабу Війська Польського і командуючих родами Збройних сил, призначає Першого голову і голів Верховного Суду, вносить до Сейму пропозиції про призна­чення Голови Національного банку Польщі, надає польське гро­мадянство та вирішує питання про вихід із нього.

454

Розділ 27

Основи конституційного право. Польщі

455

Важливі повноваження має Президент у галузі зовнішніх відносин. Він здійснює загальне керівництво у сфері міжнарод­них відносин, призначає і звільняє дипломатичних представників в іноземних країнах, приймає вірчі та відкличні грамоти акреди­тованих при ньому дипломатичних представників іноземних дер­жав, а також ратифікує та денонсує міжнародні договори, про що ставить до відома Сейм і Сенат.

Президент здійснює загальне керівництво у галузі внутрішньої та зовнішньої безпеки. Дорадчим органом при Президентові ви­ступає Рада національної безпеки. Президент має повноваження ввести воєнний стан на частині або на всій території країни, оголо­сити часткову чи загальну мобілізацію, ввести надзвичайний стан.

Посада Президента стає вакантною внаслідок його смерті, відмови від посади; недійсності виборів Президента; рішення Національних зборів про визнання нездатності тривалий час ви­конувати свої обов'язки за станом здоров'я. Постанова приймаєть­ся не менш як двома третинами голосів у присутності не менш як половини всіх членів Національних зборів.

Президент звільняється з посади постановою Державного три­буналу. Тимчасово, до зайняття посади новообраним Президен­том, його функції виконує Маршал Сейму, а якщо він не може їх виконувати, - Маршал Сенату (ст. 131 Конституції).

За порушення Конституції або законів, а також за вчинення злочину Президент може бути притягнутий до відповідальності Державним трибуналом. Постанова про притягнення Президен­та до відповідальності може бути прийнята Національними збо­рами не менш як двома третинами голосів від законної кількості членів і за умови, що пропозиція про це буде внесена не менш як однією чвертю всіх членів Національних зборів. Від моменту прийняття постанови про висунення обвинувачення проти Пре­зидента він відсторонюється від виконання своїх функцій.

**Рада міністрів. Компетенція Ради міністрів.** Конституція пе­редбачає порядок формування, повноваження та відповідальність Ради міністрів. Право формування уряду доручається тій полі­тичній партії або партійній коаліції, яка перемогла на виборах і дістала більшість депутатських мандатів у Сеймі (парламентсь­кий спосіб формування уряду).

Схематично Конституція передбачає такий порядок формуван­ня уряду: Президент доручає сформувати уряд лідеру партії або

партійної коаліції, яка має більшість депутатів у Сеймі, - майбут­ньому кандидату на посаду Голови Ради міністрів. Утворений уряд подає Сейму програму своєї діяльності, яка повинна бути схвале­на абсолютною більшістю депутатів. Якщо уряд не дістав вотуму довіри, призначення кандидатури на посаду Голови Ради мініс­трів, якому доручається формування уряду, переходить від Пре­зидента до Сейму. Склад такого уряду також вимагає абсолютної більшості голосів депутатів. А якщо й цей уряд не дістав вотуму довіри, право рекомендувати кандидатуру на посаду Голови Ради міністрів знову переходить до Президента. Утворений в такий спосіб уряд може бути затверджений не абсолютною, а простою більшістю голосів депутатів. Такі самі вимоги пред'являються Конституцією і до уряду, створеному Головою Ради міністрів, кан­дидатура якого висунута Сеймом. Якщо Уряд не створений, Пре­зидент розпускає Сейм і призначає нові вибори.

Сейм за пропозицією не менш як 46 депутатів (одна десята частина всього складу) може прийняти вотум недовіри уряду аб­солютною більшості голосів й одночасно обрати нового Голову Ради міністрів, якому Президент доручає створити уряд. Прези­дент, приймаючи відставку Ради міністрів, доручає голові вико­нувати обов'язки до часу призначення нової Ради міністрів.

На відміну від конституцій, наприклад Франції, Італії, Іспанії та інших країн, які лаконічно закріплюють компетенцію уряду, Конституція Польщі закріплює її дуже докладно (ст. 146).

Рада міністрів здійснює внутрішню та зовнішню політику, керує всією державною адміністрацією, схвалює рішення з питань державної політики, якщо Конституція не відносить останні до ком­петенції Президента або іншого державного органу чи територіаль­них органів самоврядування; забезпечує виконання законів; прий­має постанови; здійснює законодавчу ініціативу щодо бюджетного законодавства, закону про тимчасовий бюджет тощо.

До компетенції Ради міністрів входить також керівництво, координація та контроль за діяльністю всіх органів державної адміністрації, одночасно Рада міністрів несе відповідальність за \ діяльність перед Сеймом.

Голова Ради міністрів пропонує Сейму розпустити компетент­ний орган місцевого самоврядування, якщо він грубо порушує Конституцію або закони (ст. 171 Конституції).

456

Розділ 27

Основи конституційного право Польщі

457

Члени Ради міністрів несуть відповідальність перед Держав­ним Трибуналом за порушення Конституції або законів, а також за злочини, вчинені у зв'язку із займаною посадою.

§ 3. Конституційний трибунал, державний трибунал,

найвища палата контролю. Уповноважений з прав громадян

Розділи **VIII—**IX Конституції закріплюють, зокрема, групу органів, покликаних забезпечити законність у діяльності держав­них органів, посадових осіб та охорону прав і свобод громадян. Серед них такі, як Конституційний трибунал, Державний трибу­нал. Конституція закріплює найвищу палату контролю, яка є най­вищим органом державного контролю, та Уповноваженого з прав громадян.

Важливою властивістю Конституції є її главенство у правовій системі, інституції притаманна вища юридична сила порівняно з іншими правовими актами. Це означає, що всі інші юридичні акти повинні їй відповідати. Юридичний акт, що суперечить їй, вва­жається недійсним і не може бути застосований.

Конституційний контроль - це перевірка нормативних актів з точки зору їх відповідності Конституції, особлива форма діяль­ності спеціальних органів і одна з ознак правової держави.

Таким органом у Польщі є Конституційний трибунал. Він по­чав діяти з 1966 р. Членів Конституційного трибуналу обирає Сейм на дев'ять років з осіб, які володіють високими правовими знаннями. Повторне обрання до складу Конституційного трибу­налу не допускається. Члени Конституційного трибуналу неза­лежні, підлеглі лише Конституції.

Конституційний трибунал видає рішення про відповідність Конституції законів, міжнародних договорів та інших норматив­них актів центральних державних органів, про відповідність цілей і діяльності політичних партій; вирішує спори про компетенцію між центральними органами, розглядає скарги громадян, якщо права останніх порушені рішенням судових органів або діями публічної влади, а також здійснює загальнообов'язкове тлумачення законів. Прийняте Конституційним трибуналом рішення є остаточним.

Конституція визначає коло суб'єктів, які мають право клопо­тати про відповідність нормативних актів, законів Конституції.

Таким правом володіють Президент Республіки, Маршал Сейму, Маршал Сенату, не менш як 50 депутатів Сейму, ЗО сенаторів, Голова Найвищої палати контролю, Голова Ради Міністрів, Упов­новажений з прав громадян, Перший Голова Верховного суду, Голова Верховного Адміністративного суду, Генеральний проку­рор, органи територіального самоврядування, Всепольські проф­спілки. На відміну від Конституційного суду, наприклад Австрії, який не тільки вирішує питання відповідності законів та інших нормативних актів Конституції, а й розглядає справи; вищих по­садових осіб федерації та її суб'єктів за допущені ними порушен­ня у зв'язку з офіційною діяльністю, в Польщі для цієї мети утво­рено Державний трибунал.

Державний трибунал вирішує справи про відповідальність осіб, які займають визначені законом вищі державні посади і які порушили Конституцію чи закони. Такими особами можуть бути Президент, Голова Ради міністрів, міністри. Голови комітетів і комісій Ради міністрів, Голова Найвищої палати контролю, Голо­ва Польського Національного банку. Державний трибунал може прийняти вирішення про кримінальну відповідальність зазначе­них осіб за кримінальний злочин, вчинений у зв'язку із зайнят­тям вказаних посад. За порушення Конституції або законів, які не є злочином, Державний трибунал може позбавити особу ак­тивного та пасивного виборчого права, заборонити обіймати керівні посади, позбавити орденів і медалей, почесних відзнак.

Державний трибунал може позбавити мандата депутата Сей­му, якщо депутат порушує закон, обмежуючий господарську діяльність з отриманням користі з державного майна.

Державний трибунал обирається Сеймом на строк його повно­важень з осіб, які не є депутатами і сенаторами. Головою Держав­ного трибуналу є Перший Голова Верховного Суду.

**Найвища палата контролю.** Правовий статус найвищої пала­ти контролю переглядався кілька років. Найвища палата контро­лю була підпорядкована Сейму і Державній Раді, Раді міністрів. У минулому вона була позбавлена властивих їй функцій.

Тепер, згідно з Конституцією, Найвища палата контролю (НПК) є вищим органом державного контролю.

НПК контролює діяльність органів державної адміністрації, Польського Національного банку, державних юридичних осіб та

458

Розділ 27

Основи конституційного право Польщі

459

інших державних організаційних одиниць з точки зору законності, економічності, доцільності та сумлінності.

Найвища палата контролю підпорядковується Сейму, вона вно­сить пропозицію щодо звітів Ради Міністрів про виконання держав­ного бюджету. Сейм приймає постанову про довіру Раді Міністрів після заслуховування думки НПК, викладеної її Головою.

Голову НПК призначає Сейм за згодою Сенату строком на шість років. Він може бути призначений повторно тільки один раз. Голова НПК не може обіймати другої посади, окрім посади професора вищої школи і не може займатися іншою професійною діяльністю. Він не може належати до політичної партії, професій­ного союзу, займатися публічною діяльністю, несумісною з гідністю його посади.

**Уповноважений з прав громадян.** Уповноваженого з прав гро­мадян обирають строком на п'ять років за пропозицією Маршала Сейму або групи не менш як з 35 депутатів. Призначення відбу­вається за згодою Сенату (ст. 27, п. 2 Регламенту Сенату).

Конституція лаконічно визначає функції Уповноваженого: він стоїть на сторожі прав і свобод громадян, передбачених Консти­туцією та іншими нормативними актами.

Кожний громадянин має право звернутися до Уповноважено­го зі скаргою. Уповноважений розглядає ці скарги, передає їх до органу, що винен у порушенні прав громадянина або до вищесто­ящого органу. Він вносить до Сейму певні питання, які торкаються його діяльності, та може виступати з ініціативою перед Консти­туційним трибуналом.

Діяльність Уповноваженого з прав громадян нагадує діяльність інституту омбудсмена в деяких країнах.

§ 4. Зміна Конституції

Проект Закону про зміну Конституції може бути внесений не менш як однією п'ятою передбаченої законом кількості депутатів Сенату або Президентом.

Перше читання проекту закону про зміну Конституції може відбуватися лише на 13-й день після внесення Сейму законопро­екту. Закон про зміну Конституції приймається Сеймом не менш як двома третинами голосів у присутності не менш як половини передбаченої законом кількості депутатів, а також Сенатом - абсо-

лютною більшістю голосів у присутності не менш як половини передбаченої законом кількості сенаторів.

Після прийняття закону, який вносить зміни до розділів І (Рес­публіка), II (Свободи, права й обов'язки людини та громадяни­на), XII (Зміна Конституції), суб'єкти, яким надано право вне­сення проекту закону про зміну Конституції, можуть зажадати проведення референдуму із затвердження цього закону.

Прийнятий закон про зміну Конституції Маршал Сейму пе­редає Президентові Республіки для підпису. Президент Респуб­ліки підписує закон протягом 21 дня з дня його отримання і дає розпорядження про його публікацію.

§ 5. Місцеве самоврядування

Конституція Республіки Польща виокремлює спеціальну гла­ву «Місцеве самоврядування». Місцеве самоврядування виконує суспільні завдання, не закріплені Конституцією чи законом за іншими органами державної влади.

Стаття 16 Конституції приписує, що всі жителі одиниць ос­новного територіального поділу (воєводства, міста та гміни) скла­дають у силу закону самоврядувальну спільність. Місцеве само­врядування бере участь у виконанні державної влади. Належну йому в межах законів більшу частину суспільних завдань само­врядування виконує від свого імені та несе за це особисту відпо­відальність.

Конституція визначає, що основною одиницею самоврядуван­ня є гміна (ст. 164). Інші одиниці регіонального та місцевого са­моврядування визначаються законом. Гмінний рівень складає основу і практично на його долю місцевого самоврядування при­падає найбільше завдань із питань, що не закріплені за іншими одиницями місцевого самоврядування. Кожна одиниця місцево­го самоврядування володіє правоздатністю; їм належать право власності та інші майнові права; самостійність цих одиниць підля­гає правовому захисту (ст. 165).

Суспільні завдання, пов'язані з задоволенням потреб самовря-дованої спільності, виконує одиниця місцевого самоврядування як свої власні задачі. Закон може доручити виконання інших зав­дань, якщо це випливає з обгрунтованих потреб держави. Супе-

460

Розділ 27

речки про компетенцію між органами місцевого самоврядування і урядовою адміністрацією вирішуються адміністративним судом.

Усім одиницям місцевого самоврядування Конституцією за­безпечується участь у державних доходах, виходячи з обсягу по­кладених на них завдань. Доходи одиниць місцевого самовряду­вання, а також спільні та цільові дотації за рахунок коштів дер­жавного бюджету, є їх власними доходами. Одиниці місцевого самоврядування мають право встановлювати розмір місцевого оподаткування і місцевих зборів у межах, визначених законом.

До структури самоврядування входять розпорядчі і виконавчі органи, що формуються шляхом виборів. Вибори є загальними, рівними, прямими і проводяться голосуванням.

Члени гмінних та інших спільностей можуть вирішувати шля­хом референдуму питання, які стосуються цієї спільності, в тому числі питання щодо відкликання обраного на прямих виборах органу місцевого самоврядування.

Діяльність органів місцевого самоврядування підлягає нагля­ду з точки зору її законності. Органами, що наглядають за діяль­ністю одиниць місцевого самоврядування, є Голова Ради Міністрів і воєводи, а з фінансових питань - регіональні рахункові палати. Сейм за пропозицією Голови Ради Міністрів може розпустити розпорядчий орган місцевого самоврядування, якщо той порушує Конституцію або закони (ст. 170).

Одиниці місцевого самоврядування співпрацюють між со­бою та навіть створюють різного роду спілки. Крім того, мають право вступати в міжнародні об'єднання місцевих та регіональ­них спілок, а також співпрацювати з місцевими та регіональними спілками інших держав.

**Розділ 28**

Основи конституційного право Болгарії

Республіка Болгарія - держава у Східній Європі, розташова­на у східній частині Балканського півострова. Межує з Румунією -вздовж Дунаю, на півдні - з Грецією і Туреччиною, на заході - з Югославією і Македонією. На сході омивається Чорним морем. Територія - 110,9 тис. кв. км. Населення - понад 10 млн меш­канців. Столиця - Софія (1,114 млн).

§ 1. Конституція

У другій половині XIX ст., після закінчення російсько-турець­кої війни і звільнення країни від турецького ярма, починається конституційна історія Болгарії. Конституцій у сучасному ро­зумінні слова було чотири: 1879, 1947, 1971 й 1991 pp.

Конституція 1879 р. - Тирнівська (за місцем засідань Вели­ких народних зборів - Тирново - давньої столиці Болгарії) - ста­ла одним із найдемократичніших європейських актів того часу: вона встановлювала конституційну монархію, містила широкий перелік прав й основних свобод громадян, гарантії правового ста­тусу людини.

Після Другої світової війни у Болгарії виникла так звана дер­жава народної демократії. Монархія була замінена республікою. Конституція 1947 p., створена за участі радянських спеціалістів, була покликана створити правову базу для соціалістичних пере­творень. Вона містила 101 статтю, і статті про державу, суспіль­но-економічний устрій і систему державних органів передували статтям про основні права й обов'язки громадян. Прикладом для неї слугувала сталінська Конституція СРСР 1936 p., але з ураху­ванням різних етапів соціалістичного будівництва. Основними її характеристиками є: пріоритет державної власності (хоча визна­валася й приватна власність); закріплений антимонопольний принцип і встановлена можливість примусового обмеження і відчуження власності на користь держави й суспільства зі спра­ведливим відшкодуванням; залишкова компетенція Народних зборів як носія державної влади; з системи органів зникли Великі

462

Розділ 28

Основи конституційного права Болгарії

463

народні збори і з'явився новий орган влади - Президія Народних зборів, наділений поряд із традиційними повноваженнями глави держави правом тлумачення законів, конституційного контролю і реалізації низки повноважень Народних зборів між сесіями; вста­новлена відповідальність депутатів перед виборцями і право їх відкликання. Праву на труд відповідав обов'язок працювати. За­кріплено військову повинність, обов'язок сплати податків, охо­рони всенародного надбання тощо.

Після того як керівництво Болгарської комуністичної партії (БКП) дійшло висновку, що засади соціалізму побудовано, було прийнято нову Конституцію у 1971 р. Вона закріпила керівну роль БКП, принципи соціалістичної законності і демократизму, соціа­лістичну економічну й політичну систему; побудову комуністич­ного суспільства. Був доповнений перелік прав громадян і розши­рена система проголошених матеріальних гарантій. Змінилася си­стема державних органів - замість Президії Народних зборів засновано Державну раду - колегіальний орган, який фактично здійснював більшу частину повноважень Народних зборів.

Чинне сьогодні конституційне право є продуктом суспільних перетворень початку 90-х років. Відмова від соціалістичного шля­ху розвитку, перехід від тоталітарної державності до демократич­ної призвели до зміни політичної системи і становлення консти­туційного права.

Чинна Конституція Республіки Болгарія (з назви було ви­ключено слово - Народна) була прийнята Великими народними зборами 12 липня 1991 р. Являє собою досить невеликий доку­мент (10 глав, 169 статей, перехідні положення, які мають власну нумерацію - 9 параграфів).

У Преамбулі проголошується рішучість створити демократич­ну, правову, соціальну державу, зберегти єдність Болгарії і вірність загальнолюдським цінностям: свободі, миру, гуманізму, рівності, справедливості й терпимості; верховним принципом визнаються права людини, її гідність й безпека.

Перша глава «Основні засади», що складається з 24 статей, містить характеристику держави, формулює основні принципи функціонування політичної та економічної системи, принципи діяльності держави в соціальній сфері.

Друга глава «Основні права та обов'язки громадян» (37 статей) фактично охоплює правовий статус як громадян, так й іноземців.

Правове положення органів держави регулюється главами 3-6 (відповідно: «Народні збори», «Президент Республіки», «Рада міністрів», «Судова влада»).

Сьому главу присвячено місцевому самоврядуванню і місцевій адміністрації.

Восьма має назву «Конституційний суд» і містить норми, які регулюють порядок утворення і діяльності цього суду. Його спеці­ально відокремлено від інших органів держави, чим підкреслено, що Конституційний суд стоїть окремо від усіх гілок влади.

Дев'ята глава регулює питання внесення змін і доповнень до чинної Конституції, а також прийняття нової.

Десята глава «Герб, печатка, прапор, гімн, столиця» присвяче­на головним чином символам держави.

Перехідні й заключні положення встановлюють порядок фор­мування і функціонування державних органів у перехідний пе­ріод (до формування нових органів), межі дії старого законодав­ства.

Конституція Болгарії 1991 р. разом із врахуванням власного досвіду, парламентських традицій використовує в основному післявоєнний конституційний досвід і тому є досить «соціалізо­ваним» актом: проголошуються не тільки право на труд і заборо­на примусової праці, на соціальне забезпечення у випадку безро­біття і у зв'язку з непрацездатністю, а й заборона дитячої праці, нічної роботи для жінок, соціальна функція власності, охорона навколишнього середовища.

У Конституції збережено положення про об'єкти виключної державної власності (ст. 18), хоча й дещо змінене.

Закріплена заборона оголошувати чи засновувати будь-яку політичну партію або ідеологію як державну (ст. 11); заборонено примусову асиміляцію (ст. 29). Оголошено про неможливість ска­сування основних прав громадян (ст. 57).

Згідно з ч. 1 і 2 ст. 5 Конституція є верховним законом, інші закони не можуть протирічити їй, а її приписи мають безпосеред­ню дію.

Передбачений своєрідний порядок зміни й доповнення Консти­туції. Народні збори можуть змінювати та доповнювати усі поло­ження Конституції, окрім тих повноважень, зміна яких віднесена до повноважень Великих народних зборів. Правом ініціативи зміни й доповнення Конституції наділені 1/4 народних депутатів і Пре-

464

Розділ 28

Основи конституційного права Болгарії

465

зидент. Пропозиції розглядаються Народними зборами не раніше, ніж через місяць, і не пізніше, ніж через три місяці після її внесен­ня. Закон про зміни чи доповнення Конституції приймається На­родними зборами 3/4 усіх народних представників трьома голосу­ваннями у різні дні. Якщо пропозиція отримала менше 3/4, але не менше 2/3 голосів, вона виноситься на розгляд не раніше, ніж че­рез 2, і не пізніше, ніж через 5 місяців і приймається, якщо прого­лосували за нього не менше 2/3 загального числа народних пред­ставників. Закон про зміни чи доповнення Конституції підписуєть­ся і обнародується головою Народних зборів.

Для найсуттєвіших конституційних реформ повинен бути скли­каний спеціальний орган установчої влади - Великі народні збо­ри, які складаються з 400 народних представників, що обирають­ся у загальному порядку. До їх компетенції входять: а) прийнят­тя нової Конституції; б) рішення питання про зміни території республіки і ратифікацію міжнародних договорів, що передбача­ють такі зміни; в) рішення питань про зміни у формі державного устрою і державного управління; г) рішення питань про зміни по­ложень конституції щодо безпосередності дії її норм, пріоритету міжнародних договорів перед внутрішнім законодавством, про не-скасовування основних прав громадян, про обмеження прав гро­мадян в умовах війни і надзвичайного стану; д) рішення питань про зміну і доповнення гл. 9 Конституції.

Право ініціативи за такими питаннями мають не менше 1/2 числа народних представників і Президент. Проект нової Консти­туції чи зміна чинної, проект територіальних змін розглядаються Народними зборами у термін від 2 до 5 місяців після внесення. Народні збори вирішують питання про проведення виборів до Ве­ликих народних зборів більшістю 2/3 від загального числа народ­них представників. Після цього у тримісячний строк Президент призначає вибори до Великих народних зборів, з проведенням яких повноваження Народних зборів закінчуються.

Великі народні збори не можуть вирішувати інші питання, ніж ті, для рішення яких вони скликані. Рішення з внесених проектів приймається більшістю 2/3 усіх народних представників трьома голосуваннями у різні дні. У невідкладних випадках воно вико­нує функції і Народних зборів. Акти Великих народних зборів підписуються і оприлюднюються їх головою у семиденний термін від їх прийняття.

Повноваження Великих народних зборів припиняються, коли будуть прийняті остаточні рішення з усіх питань, задля яких вони були скликані. Тоді Президент призначає вибори до Національ­них зборів у встановленому порядку.

§ 2. Конституційні основи правового статусу особи

Конституція регулює положення як громадян, так й іноземців, та інститут громадянства. Низка важливих положень щодо пра­вового статусу особи міститься у першій главі «Основні засади». Зокрема встановлено, що держава гарантує життя, гідність і пра­ва особи і створює умови для вільного розвитку людини у грома­дянському суспільстві (ст. 4). Друга глава починається з поло­жень про громадянство і режим іноземців, після чого йдеться про громадянські (особисті), політичні й соціальні права й свободи та визначаються основні обов'язки.

Усі люди народжуються вільними і рівними у правах, є рівни­ми перед законом (ст. 6). Закріплена заборона обмежень прав на дискримінаційних підставах. Гарантується політичний плюралізм. Основні права не можуть бути скасовані. Приписи Конституції діють безпосередньо. Перелік конституційних прав і свобод у ціло­му є традиційним, відповідає міжнародному праву.

До прав людини у Конституції віднесені право на життя, осо­бисту свободу, недоторканність житла, свобода і таємність лис­тування, свобода вибору місця проживання, свобода совісті, дум­ки, право на освіту, розвиток своєї культури тощо.

Зазначені права, здійснення яких можливе за умови болгарсь­кого громадянства: недоторканність приватного життя (ст. 32), право повернення до країни (ст. 35), вивчення болгарської мови (ст. 36), отримання інформації від державних органів (ст. 41), виборчі права (ст. 42), свобода зборів (ст. 43), право на труд (ст. 48), на здорове навколишнє середовище (ст. 55) тощо. Очевидно, що деякі права і свободи недоцільно віднесені до прав громадянина: хіба тільки громадяни мають право на сприятливе природне се­редовище чи на захист порушених прав?

Стаття 57 передбачає заборону зловживання правами і вико­ристання їх на шкоду правам і законним інтересам інших осіб. Закріплено чотири способи обмеження прав і свобод.

466

Розділ 28

Основи конституційного право. Болгарії

467

**Громадянство Болгарії і режим іноземців.** У ст. 25 Консти­туції передбачено кілька способів отримання громадянства: якщо хоча б один із батьків є болгарським громадянином, народження на території республіки, якщо не отримано іншого громадянства за походженням. Воно може бути отримане і за натуралізацією, для чого необхідно проживати на території держави не менше 5 років (згідно із законом про громадянство 1968 р.). В особливих випадках за особливі заслуги перед Болгарією, для осіб болгарсь­кої національності, які перебувають у шлюбі з болгарськими гро­мадянами, та деяких інших категорій осіб натуралізація можлива і без дотримання вищезазначеної вимоги.

Конституція передбачає заборону позбавлення громадянства громадян за народженням (натуралізовані громадяни можуть бути позбавлені громадянства у випадку вчинення тяжких злочинів проти Болгарії і протягом 5 років з моменту натуралізації при повідомленні неправдивих даних для отримання громадянства), заборону вигнання громадянина з країни і видачі іншій державі, Полегшений порядок отримання громадянства для осіб болгарсь­кого походження. Болгарські громадяни, що перебувають за кор­доном, користуються заступництвом республіки. Іноземцям на­дається національний режим, крім випадків, встановлених у за­конодавстві (ст. 26), гарантується, що їх не буде вигнано й видано проти їх волі іншій держав (ст. 27). Республіка надає притулку тим, хто переслідується через свої переконання або діяльність на захист визнаних прав і свобод.

У Конституції можна виділити три блоки прав і свобод:

* громадянські (особисті) (статті 28-37). Поряд із загально­  
  відомими свободами треба зазначити заборону насильницької аси­  
  міляції, яку закріплено через те, що за часів правління компартії  
  проводилася політика обмеження прав і національної гідності  
  тисяч мусульман, яке у 1984 р. втілилося у насильницькій зміні  
  імен болгар турецького походження (біля 10 % населення).
* політичні (статті 39-45) - право брати участь у виборах і  
  референдумах, проводити мирні збори, вільно об'єднуватися, ви­  
  словлювати свою думку, отримувати і поширювати інформацію  
  тощо.
* економічні, соціальні і культурні (статті 48-51) - право на  
  труд і заборона примусової праці, на відпустку, на відпочинок, на  
  здорові і безпечні умови праці, право робітників на страйк, об'єд-

нання у профспілки, на страхування здоров'я, сприятливе при­родне середовище і обов'язок його берегти; рівність у шлюбі, рівноправність дітей, народжених у шлюбі і поза шлюбом, особ­ливий захист державою жінки-матері; право на освіту (платну і безплатну), розвиток своєї культури, свобода творчості тощо.

Закріплені обов'язки: поважати права і законні інтереси інших, дотримуватися і виконувати Конституцію і закони держави, за­хищати батьківщину (військовий обов'язок), платити податки й збори відповідно до доходів і майна.

§ 3. Конституційні основи суспільного ладу

**Економічна система.** У Конституції Болгарії прямо не гово­риться про ринкову економіку. Передбачена свобода підприєм­ницької діяльності («Економіка Республіки Болгарія засновуєть­ся на вільній господарській ініціативі»). Усі учасники господарсь­ких відносин є рівними - «закон створює і гарантує для усіх громадян і юридичних осіб однакові правові умови господарської діяльності, запобігаючи зловживанням, пов'язаним з монополіз­мом, несумлінною конкуренцією, і захищає споживача» (ст. 19). Матеріальну основу і гарантію економічної свободи людини ста­новить приватна власність, яка є недоторканною.

Конституція виділяє приватну і публічну власність, причому приватна передує публічній (ст. 17). Встановлена можливість ви­лучення власності за певних умов: на підставі спеціального зако­ну; за умови, що державні й общинні інтереси не можуть бути за­доволені іншим способом; тільки за попереднього і рівноцінного відшкодування.

До об'єктів виключної державної власності належать: надра, прибережна смуга пляжів, республіканські шляхи сполучення, води, ліси, парки національного значення, природні й археологічні резервати, визначені законом (ст. 18).

Режим державної і общинної власності визначається закона­ми: Закон про державну власність 1996 р. і Закон про общинну власність 1996 р. Згідно з ними і державна, і общинна власність може бути приватною і публічною. Майно і речі, які є об'єктами : ічної державної (об'єкти виключної державної власності; май­но, надане органам держави для виконання ними їх функцій; дер­жавне майно і речі, оголошені пам'ятниками культури світового

468

Розділ 28

Основи конституційного право. Болгарії

469

чи національного значення; інше майно, призначене для задово­лення суспільних потреб національного значення і передане у за­гальне користування) і публічної общинної власності (майно, при­значене для здійснення функцій місцевого самоврядування і місцевої адміністрації; майно, призначене для тривалого задово­лення суспільних потреб загального значення; нерухоме й рухо­ме майно, яке є суспільною власністю і оголошене пам'ятниками культури місцевого значення), не можуть відчужуватися, обтя­жуватися майновими правами і на них не поширюються строки давнини.

Приватна державна і приватна общинна власність може нада­ватися для потреб керівництва політичних партій і профспілко­вих органів, а також здаватися в оренду для здійснення культур­ної, соціальної діяльності і охорони здоров'я. На неї поширюють­ся загальні положення про власність.

Земля є основним національним багатством, використовуєть­ся тільки для сільськогосподарських цілей, якщо інше не вста­новлено законом, не може бути власністю іноземців й іноземних юридичних осіб (тільки право користування, забудови й інші май­нові права) (ст. 22).

Державою створюються умови для збалансованого розвитку окремих регіонів (ст. 20), вона допомагає територіальним орга­нам і діяльності на територіях шляхом проведення фінансової, кредитної і інвестиційної політики.

Соціальна система. Конституція захищає найуразливіші у су­часному світі соціальні відносини. Стаття 14 закріплює, що сім'я, материнство й дитинство знаходяться під опікою держави і сус­пільства. Шлюб є добровільним союзом між чоловіком і жінкою, які мають рівні права і обов'язки у шлюбі. Законним є тільки гро­мадянський шлюб (не церковний) (ст. 46).

Віросповідання є вільним. Традиційною релігією у Болгарії проголошено східно-православне віросповідання (ст. 13), яке відіграло значну роль у збереженні болгарської культури, хоча держава є поліконфесіональною (мусульмани, іудеї, церква адвен­тистів сьомого дня, Об'єднана божа церква, Вірменська апос­тольська церква). Закріплені відділення релігійних установ від держави і заборона використання релігійних спільностей і уста­нов, а також релігійних переконань у політичних цілях (ст. 13).

Держава створює умови для вільного розвитку науки, освіти і мистецтва, допомагає їм. Вона має піклуватися про збереження національного історичного і культурного спадку (ст. 23).

Держава заохочує освіту, створюючи й фінансуючи навчальні заклади, допомагає здібним учням і студентам, створює умови для професійного навчання і перекваліфікації, здійснює контроль за всіма видами і ступенями навчальних закладів (ст. 53). При цьо­му визнається академічна автономія за вищими навчальними за­кладами.

Політична система. Головним принципом політичного життя Болгарії є політичний плюралізм. Жодна політична партія чи ідео­логія не може оголошуватися державною.

Болгарія характеризується як республіка з парламентарним правлінням, але через те, що Президент обирається прямими ви­борами, її не можна віднести до парламентарних республік. А такі інститути, як вотум недовіри, можливість розпуску Парламенту Президентом, наявність посади глави уряду, свідчать про те, що вона не є президентською республікою. Отже, Болгарія є респуб­лікою зі змішаною формою правління.

Певній частині болгарського суспільства ближче монархічне правління, яке має глибокі історичні корені. Монархісти почали виявляти політичну активність вже у 1989 p., коли впав тоталі­тарний режим, із лозунгом «Хочемо свого царя» (мова йде про спадкоємця болгарського престолу Симеона II з династії Кобургів, який був відновлений у болгарському громадянстві, проживає у Мадриді). Монархісти на виборах 1991 р. не пройшли 4 % бар'єр і не отримали місць у парламенті.

Уся алада в державі виходить від народу і здійснюється ним осередньо або через представників. Державна влада **ґрун­тується** на принципі розподілу влади.

**Золтарія** характеризується як правова, світська, демократич­на **держава.** Вона є єдиною державою з місцевими самоврядуван­ням: закріплена неможливість створення автономних територі­альних утворень (статті 2 і 3).

**Зовнішня** політика держави здійснюється відповідно до прин-**і норм** міжнародного права, її основними цілями є націо-і **безпека** і незалежність держави, благоденство й основні і **та свободи** болгарських громадян, сприяння встановленню **їливого** міжнародного порядку.



470

Розділ 28

Основи конституційного право Болгарії

471

Політичні партії, які сприяють формуванню і вираженню полі­тичної волі громадян, є єдиним видом суспільних об'єднань (ст. 12 -«об'єднання громадян, в тому числі профспілкові, не можуть ста­вити політичні цілі й здійснювати політичну діяльність, властиві тільки політичним партіям»). На політичній арені Болгарії діють: Рух за права і свободи (РПС), Комітет із захисту прав, свобод і духовних цінностей, Незалежне об'єднання «Екогласність», Клуб репресованих після 1945 p., рух «Громадська ініціатива», Союз демократичних сил (СДС) тощо. Болгарська компартія була пе­ретворена на партію соціал-демократичного спрямування (у 1990 р. вона була перейменована у Болгарську соціалістичну партію (БСП). Була поновлена робота у 1989 р. Болгарської соціал-де-мократичної партії, Болгарського хліборобського народного со­юзу «Н. Петков» і Болгарської радикал-демократичної партії.

Поряд із трьома найкрупнішими - РПС, БСП, СДС - у парла­менті представлені Євролевіца (більшість керівників якої вийшли з БСП) і популістська організація «Болгарський бізнес-блок».

Порядок організації і діяльності політичних партій регулюєть­ся законом про політичні партії 1990 p., де встановлено, що партія створюється за згодою не менше 50 болгарських громадян, які мають активне виборче право. Політичні партії вносяться до ок­ремого реєстру Софійського міського суду за письмовим прохан­ням відповідного партійного органу, яке розглядається у 7-ден-ний термін у відкритому судовому засіданні з участю прокурора. Рішення суду про внесення партії до реєстру публікується у «Дир-жавен вестник», з цього моменту партія набуває статусу юридич­ної особи. Політичним партіям забороняється створювати свої організації на підприємствах, в установах й інших організаціях і брати участь у керуванні ними, а також свої дитячо-юнацькі організації. Партії можуть здійснювати організовану політичну діяльність (мітинги, демонстрації, збори, публічна агітація на підтримку або проти політичних партій, кандидатів на виборах, висувати кандидатів на усі виборні посади, крім суддів).

У1989 р. відродилися незалежні профспілки, які об'єдналися у Конфедерацію праці «Подкрепа» («Підтримка») і виступають опонентом Конфедерації незалежних профспілок (яка є наступ­ницею болгарських професійних спілок соціалістичного періоду у реформованому вигляді).

§ 4. Вищі органи державної влади

**Народні збори.** Для обрання до парламенту особа повинна мати активне виборче право, болгарське громадянство і відсут­ність іншого громадянства, досягти 21 року. Вибори проводяться за пропорційною системою. Вибори призначає Президент не мен­ше ніж за 50 днів до їх проведення. Виборчі округи називаються виборчими районами, виборчі дільниці - виборчими секціями. Утворюється 31 багатомандатний виборчий район: 3-у Софії, 2-у Пловдівському окрузі, інші 28-у межах колишніх округів. Виборчі секції охоплюють до 1 тис. виборців. Для організації і про­ведення виборів створюються: Центральна виборча комісія, рай­онні, общинні і секційні виборчі комісії. Висувати кандидатів ма­ють право: політичні партії, коаліції, виборці (ініціативний комі­тет з 5-7 чоловік реєструється у районній виборчій комісії, має зібрати 2 тис. підписів для реєстрації незалежного кандидата).

Компетенція Народних зборів закріплена у статтях 84 і 85 Кон­ституції. Найважливішими повноваженнями вони наділені у сфері законотворчості: вони приймають, змінюють, доповнюють і скасо­вують закони, в тому числі про зміни і доповнення до Конституції (ст.153), крім положень, зміна яких належить до компетенції Вели­ких народних зборів. У сфері фінансів - приймають держбюджет і звіт про його виконання, встановлюють податки, визначають їх розмір, дають згоду на укладання договорів про державні займи. У сфері відносин з урядом - обирають і звільняють з посади Міністра-голову і за його пропозицією Раду міністрів, проводять зміни у складі Ради міністрів, створюють і ліквідують міністерства. Народні пред­ставники мають право ставити питання і робити запити до Ради міністрів і окремих міністрів, на які ті повинні дати відповідь.

Народні збори призначають вибори Президента, обирають і звільняють з посади керівників Болгарського народного банку й інших установ.

У сфері зовнішньої політики - вирішують питання про оголо­шення війни і укладання миру, оголошують воєнний і інший над­звичайний стан за пропозицією Президента чи Ради міністрів, дозволяють використання болгарських збройних сил за межами країни і перебування іноземних військ на території держави чи прохід через свою територію; а також ратифікують і денонсують міжнародні договори.

472

Розділ 28

Основи конституційного право Болгарії

473

Народні збори приймають закони, рішення, декларації і звер­нення.

Парламент Болгарії - Народні збори - складається з 240 де­путатів, які обираються на 4 роки. Конституція досить детально регламентує статус народного представника (статті 67-72). Пе­редбачено вільний (а не імперативний) мандат депутата, не­сумісність діяльності народного представника і знаходження на іншій державній службі, депутатський імунітет, визначений розмір винагороди.

Положення про організацію і діяльність Народних зборів (1995 р.) встановило, що залежно від політичної орієнтації депутати мо­жуть утворювати парламентські групи (мінімум - 10 осіб). Угру­повання меншої чисельності можуть приєднуватися до існуючих груп і утворювати парламентський союз. Не допускається їх ство­рення для захисту приватних, місцевих і професійних інтересів.

Народні збори - однопалатний орган. На першому засіданні депутати таємним голосуванням за мажоритарною системою аб­солютної більшості у 2 тури обирають голову Народних зборів і його заступників (до 5 осіб). Відкритим голосуванням із свого скла­ду народні представники обирають 10 секретарів, які перевіряють і підписують протоколи засідань, слідкують за часом виступу пар­ламентарів, беруть участь в організації голосування тощо.

Голова призначає квесторів, які виконують його розпоряджен­ня з підтримки порядку, допомагають секретарям в організації голосування тощо.

Із свого складу народні збори обирають постійні й тимчасові комісії: керівництво (голова і 2 заступники) і члени комісії (від 13 до 31 особи) обираються відкритим голосуванням з урахуван­ням співвідношення парламентських груп. Народний представ­ник може входити не більш ніж до двох постійних комісій. На­родні збори створюють такі постійні комісії: економічну, з бюд­жету і фінансів, із зовнішньої політики, з національної безпеки, із прав людини і віросповідань, з освіти і науки тощо.

Тимчасові комісії створюються для вивчення проблем і про­ведення розслідувань (ст. 79). Законодавчий процес визначений у статтях 87 і 88 Конституції в загальних рисах. Право законодав­чої ініціативи належить народним представникам і Раді міністрів. Законопроект про держбюджет вносить тільки Рада міністрів. Закони приймаються 2/3 голосів двома голосуваннями; інші акти -одним голосуванням. Усі акти оприлюднюються у «Диржавен

вестник» не пізніше 15 днів після прийняття. Рішення про опри­люднення закону належить Президенту, який може у вказані стро­ки повернути з мотивуванням закон до Народних зборів для но­вого обговорення, в чому йому не можна відмовити. Повторне прийняття закону потребує 1/2 голосів усіх народних представ­ників, після чого Президент повинен оприлюднити закон.

17 червня 2001 р. відбулися чергові парламентські вибори: най­більшу підтримку здобула коаліція «Національний рух Симеон II» (43%), лідер якої Симеон II став главою уряду, СДС (20%), БСП(17%),РПС(6%).

Президент є главою держави, уособлює єдність нації. Прези­дентом обирається болгарський громадянин за народженням, який досягнув 40 років і останні 5 років проживав у державі, безпосе­редньо виборцями на 5 років.

Президент і Віце-президент обираються попарно, голосуван­ня відбувається фактично за «кандидатську двійку». Уся держа­ва є одномандатним виборчим районом, в якому кожна двійка обирається за одним списком.

Президент наділений такими повноваженнями: призначення ви­борів, скликання на перше засідання нових Народних зборів, право відкладального вето, направлення звернень, інформування Народ­них зборів про основні питання з кола своїх повноважень, розпуск Народних зборів у разі недосягнення згоди щодо утворення уряду; участь у формуванні Ради міністрів, призначення і звільнення дер­жавних службовців, затвердження змін меж і центрів адміністратив­но-територіальних одиниць (за пропозицією Ради міністрів); при­значення вищих судів і Головного прокурора (за поданням Вищої судової ради), призначення директора Національної слідчої служ­би; представництво Болгарії у міжнародних відносинах, призначен­ня і звільнення керівників диппредставництв тощо.

У Болгарії глава держави традиційно користується своєрідним повноваженням - звільняти від сплати заборгованості державі, якщо її неможливо стягнути.

Президент видає такі акти - укази, звернення, послання

(ст. 102). Передбачений інститут контрасигнування указів Пре-

нта підписами Міністра-голови чи відповідного міністра, за

■і актів про розпуск Народних зборів, про повернення

закону для нового розгляду та деяких інших (ч. З ст. 102).

Першим Президентом був обраний Желю Желев (1991 р.). У 1996 р. був обраний Петр Стоянов також за підтримки СДС

474

Розділ 28

Основи конституційного право Болгарії

475

(65,74%). У січні 2002 р. Стоянова на посаді президента змінив лідер Болгарської соціалістичної партії Георгій Пирванов (переміг на виборах в листопаді 2001 р. - 56%).

**Рада міністрів.** За Конституцією керівництво внутрішньою і зовнішньою політикою покладено на уряд держави (статті 105-116). Він керує виконанням держбюджету, організує господарське ке­рування держмайном, в деяких випадках укладає, затверджує і денонсує міжнародні договори тощо. Формами здійснення його повноважень є постанови, розпорядження, рішення, які видають­ся на підставі й на виконання законів. Постановами Рада міністрів затверджує правила і декрети (наредбі).

Формування уряду починається з консультацій Президента з парламентськими групами Народних зборів, після яких він дору­чає кандидату на посаду Міністра-голови від найбільшої за чисель­ністю групи сформувати уряд. Якщо цей кандидат у 7-денний термін не зможе запропонувати склад Ради міністрів, то Президент покладає цей обов'язок на кандидата від другої за чисельністю гру­пи. Якщо йому вдається сформувати уряд, то Президент пропонує Народним зборам обрати кандидата в Міністра-голови. Якщо ж зго­ди про створення уряду не досягли, Президент призначає службо­вий уряд, розпускає Народні збори і призначає нові вибори, які мають відбутися протягом 2 місяців. Президент не може розпусти­ти Народні збори протягом останніх трьох місяців свого мандату і повинен обмежитися тільки призначенням службового уряду.

Рада міністрів складається з Міністра-голови, його заступників і міністрів. Членами Ради міністрів можуть бути болгарські громадя­ни, які відповідають умовам обрання у народні представники (до­сягти 21 року, не знаходитися під опікою і не відбували покарання у вигляді позбавлення волі). На них поширюється принцип несуміс­ності посад і діяльності, встановлені для народних представників.

Положення про структуру і організацію роботи Ради міністрів і її адміністрації (1996 р.) передбачає, що її діяльність ґрунтується на принципах законності, колегіальності, централізації, децентра­лізації оперативних функцій і повноважень, взаємодії і співробіт­ництва, публічності. Рада міністрів може створювати і ліквідувати комітети, комісії, ради, агентства, яким може делегувати свої функції і повноваження, які не є її виключною компетенцією. Апа­рат Ради міністри очолює головний секретар. Парламентський сек­ретар представляє Раду міністрів перед керівництвом Народних

зборів, парламентськими групами, комісіями парламенту, політич­ними і суспільними організаціями, органами місцевого самовря­дування. Офіційну позицію Уряду виражає прес-секретар, який діє під безпосереднім керівництвом Міністра-голови.

Створення і ліквідація міністерств є компетенцією Народних зборів, яка здійснюється за пропозицією Міністра-голови. Струк­туру і штатний розклад у межах загальної чисельності, визначеної Радою міністрів, затверджує відповідний міністр. Колегіум мініс­терства - радний орган, склад якого затверджується міністром. Колегіум скликається міністром і приймає рішення з основних проблем, пов'язаних із завданнями і діяльністю міністерства.

Стаття 89 Конституції передбачає політичну відповідальність Ради міністрів перед Народними зборами. 1/5 депутатів може за­пропонувати проголосувати за недовіру Раді міністрів. Пропозиція вважається прийнятою, якщо її підтримали більше 1/2 усіх народних представників. Якщо Народні збори проголосували за недовіру Міністру-голові або Раді міністрів, Міністр-голова подає заяву про відставку уряду. Якщо пропозицію відхилено, питання про недовіру з тих же підстав не можна висувати протягом наступних 6 місяців.

Рада міністрів має право вимагати від Народних зборів ви­словлення довіри щодо політики в цілому, програми чи конкрет­ного питання. В разі неотримання довіри, Міністр-голова заяв­ляє про відставку уряду (ст. **112).**

§ 5. Судова влада та правоохоронні органи

**Конституційний суд** є спеціалізованим органом конституцій­ного контролю (статті 147-152 Конституції і Закон про Консти­туційний суд 1991 p.). Він стоїть окремо від усіх трьох гілок вла­ди. До його компетенції входить обов'язкове тлумачення Консти­туції, вирішення питань про неконституційність нормативних актів, вирішення спорів про компетенцію між Народними збора­ми, Президентом і Радою міністрів тощо. Складається з 12 суддів, 1/3 яких обирається Народними зборами, 1/3 - Президентом, 1/3 -на загальних зборах суддів Верховного касаційного суду і Вер­ховного адміністративного суду. Строк повноважень - 9 років, склад поновлюється кожні три роки від кожної квоти.

**Рахункова палата** обирається Народними зборами (голова і 10 членів) на 9 років, здійснює контроль за виконанням держбюд­жету (ст. 91 Конституції і Закон про Рахункову палату 1995 p.).

476

Розділ 28

Основи конституційного право Болгарії

477

Об'єктами перевірок є усі організації, які утримуються на кошти держбюджету чи отримують їх з нього.

**Вища судова рада** (ст.130 Конституції) є органом самовряду­вання посадових осіб судової влади, відіграє важливу роль у вирі­шенні кадрових питань у судовій системі Болгарії. Склад - 25 членів (голови Верховного касаційного і Верховного адміністративного судів і Головний прокурор є членами по праву; 11 обираються На­родними зборами, 11 - органами судової влади, на 5 років). На за­сіданнях головує міністр юстиції, який не бере участі у голосуванні.

**Судова система.** Основи статусу судів передбачені стаття­ми 117-134 Конституції і Законом про судову владу 1994 р.

У Болгарії існує загальна і адміністративна юстиція: Верховний касаційний суд (здійснює судовий нагляд за точним застосуванням законів усіма судами), Верховний адміністративний суд (здійснює верховний судовий нагляд за точним застосуванням законів у адмі­ністративній юстиції, також виносить рішення щодо законності актів Ради міністрів, міністрів тощо), апеляційні (вирішують скар­ги і протести на рішення окружних судів свого судового району), окружні (для певних кримінальних і цивільних справ суд першої інстанції, апеляційна інстанція для скарг і протестів на рішення районних судів), військові і районні суди (суди першої інстанції, в них також діють судді-виконавці, які призначаються міністром юстиції за поданням голови відповідного окружного суду).

Прокуратура і Національна слідча служба діють при судах.

У районних судах діють нотаріуси, функції яких інколи мо­жуть виконувати районні судді чи судді-виконавці районних судів.

Судді, прокурори і слідчі користуються таким самим імуніте­том, що і народні представники, їх призначає, підвищує у посаді, звільняє від посади Вища судова рада. Після трирічного перебу­вання на посаді вони стають незмінними і звільняються з посади тільки у випадку виходу на пенсію, відставки, набрання сили ви­року про позбавлення волі за умисний злочин, при неможливості виконувати свої обов'язки протягом понад рік. Голови верховних судів і Головний прокурор призначаються і звільняються з поса­ди Президентом за поданням Вищої судової ради строком на 7 років без права на переобрання.

**Політико-територіальний устрій і місцеве самоврядування.** Болгарія є унітарною державою. Територія держави поділена на общини і області. Закон про адміністративно-територіальний

устрій Республіки Болгарія (1995 р.) передбачає поділ території на адміністративно-територіальні (області й общини, а у складі общин - кметства і райони у великих містах) і територіальні оди­ниці (населені пункти - міста і села, і населені утворення - дачні зони, промислові зони, курортні комплекси і курортні місцевості, розташовані на землях населених пунктів).

Область створюється за законом, складається з однієї і більше сусідніх общин і називається як населений пункт, що є її адмініст­ративним центром. Зараз у Болгарії 8 областей. Столиця Софія до складу областей не входить, а столична община має статус області.

Община складається з одного або більше сусідніх населених пунктів. Створюється за ініціативи і/або за згодою мешканців. Умови для її створення - більше 4 тис. мешканців; наявність на­селеного пункту - традиційного центру з розвинутою соціальною і технічною інфраструктурою; включення усіх сусідніх населених пунктів, які не можуть заснувати окрему общину; відстань між центром общини й іншими її населеними пунктами не перевищує 20 км. Община є юридичною особою. Зараз у Болгарії 255 общин.

Райони створюються у столиці й інших містах із чисельністю більше 300 тис. мешканців.

Кметство може створюватися на території общини за рішен­ням її ради і за згоди її мешканців, за наявності на відповідній території більше 100 мешканців і за можливості здійснювати на­дані общиною функції.

Община є основною адміністративно-територіальною одини­цею, в якій здійснюється місцеве самоврядування, а громадяни беруть участь в управлінні общиною через обрані ними органи місцевого самоврядування і безпосередньо на референдумі і за­гальних зборах населення.

Представницьким органом місцевого самоврядування в общині є общинна рада, яка обирається на 4 роки і чисельність якої зале­жить від кількості мешканців (від 11 радників - при 5 тис, до 51 радника - більше 100 тис. мешканців і 61 радника у Столичній общині). Общинна рада вирішує питання місцевого значення, визначає політику розвитку общини, економічні питання, питан­ня охорони навколишнього середовища тощо.

У великих містах проблеми щодо повсякденних потреб насе­лення за місцем проживання тощо общинній раді допомагає вирі­шувати районна рада.

478

Розділ 28

Органом виконавчої влади в общині є кмет, який, як і кмет району чи кметства, обирається населенням на 4 роки. Кмет об­щини є одночасно кметом її адміністративного центру. Кметом може керувати особа, що має освіту не нижче середньої, на час мандату не керує політичною партією і комерційними товариства­ми і організує діяльність общинної адміністрації, службовці якої мають статус держслужбовців.

Передбачаються ще дві форми безпосередньої демократії в об­щинах: збори і збір підписів. Загальні збори населення вирішують місцеві питання (в общині, районі, кметстві, населеному пункті, кварталі населеного пункту і складаються зі всіх виборців): впо­рядкування території, забезпечення гігієни, розпорядження общин­ним майном, проведення заходів із захисту рослин від хвороб тощо.

Збір підписів проводиться для визначення пропозицій насе­лення щодо вирішення важливих питань місцевого життя. Вва­жається таким, що відбувся, якщо не менше 1/4 осіб із правом голосу підпише підписні листи протягом місяця. Після цього го­лова общинної ради повідомляє радників і у місячний термін про­водить засідання общинної ради щодо цього питання.

Обласне управління здійснює обласний управляючий, якому допомагає обласна адміністрація, що включає його заступників. Його призначає Рада міністрів, а заступників - Міністр-голова. Ці особи не можуть входити до керівних органів політичних партій і здійснювати комерційну діяльність. Обласний управляючий за­безпечує проведення державної політики, відповідає за захист національних інтересів, законність і громадський порядок на те­риторії області тощо. Актами обласного управляючого є накази (заповіді), які можна оскаржити у судовому порядку.

Центральні державні органи і їх представники на місцях здій­снюють контроль за законністю актів місцевого врядування тільки в передбачених законом випадках.

Столичне самоврядування і управління. Столична велика общи­на є специфічною територіальною одиницею, в межах якої поєдну­ються самоврядування населення з проведенням державної політи­ки розвитку столиці. Столична общинна рада складається з 61 рад­ника. Обласний управляючий у Софії не призначається, його функції виконує кмет Столичної общини. Вона поділяється на 24 райони, а райони - на кметства районів. У районах населення обирає районні ради. Виконавчу владу в районі здійснює районний кмет.

**Розділ 29**

Основи конституційного право. Китайської Народної Республіки

Китайська Народна Республіка (Китай) - розташована в Цен­тральній і Східній Азії. Китай займає перше місце у світі за чи­сельністю населення (близько 1,3 млрд), третє - за розміром тери­торії (після Росії і Канади), друге - за обсягом ВВП (після США), але 91-е за ВВП на душу населення. Це держава тоталітарного соціалізму, знаходиться на стадії довгої модернізації. Невід'ємною частиною Китаю є острів Тайвань з іншим суспільним ладом. За­гальнонаціональною проблемою є питання щодо шляхів об'єднан­ня Тайваню з материковою частиною Китаю.

Китай є постійним представником ООН. Китайська мова (ра­зом з англійською, російською і французькою) є офіційною мо­вою ООН.

Сучасне державне право Китаю відбиває національну специфі­ку та історичну унікальність його державності, особливості ки­тайського варіанту модернізації тоталітарно-бюрократичного сус­пільства.

Конституційне право КНР як галузь національного права має певну низку особливостей. Перш за все, воно є галуззю соціалі­стичного права й пронизано відповідними ідеями. У конститу­ційному праві відбилися всі основні концепції та постулати соціа­лістичного «конституціоналізму», керівна роль комуністичної партії, соціалістичне народовладдя, соціалістична законність, кла­сова боротьба тощо. Цілі та завдання конституційно-правового регулювання визначаються перспективами будівництва соціаліз­му, сформульованими у Конституції 1982 р.

Для соціалістичного права характерна насиченість норматив­них актів нормами-принципами, нормами-побажаннями, різного роду сентенціями (типу «не трудящий та не їсть»), які створю­ють ідеалістичну картину гармонійного суспільства. Все це влас­тиве й конституційному праву КНР.

Особливістю конституційного права є наявність актів, які ма­ють експериментальний тимчасовий характер і видаються «у дос­лідному порядку». Причому такі акти видаються майже на всіх рівнях органів влади. Практика видання тимчасових актів обу-

480

Розділ 29

Основи конституційного право КНР

481

мовлюється складнощами опрацювання оптимального варіанта правового регулювання суспільних відносин у країні з більш ніж мільярдним населенням та гострими соціальними проблемами.

Слід зазначити, що в КНР немає чіткої межі між правовим актом та політичною директивою. Положення неправового змісту зустрічаються в законах. Ще більшою мірою це характерно для постанов Постійного комітету ВЗНП та Державної Ради. Склад­но і навіть неможливо визначити відмінності за змістом, формою та наслідками між документами ЦК КПК та, наприклад, актами Державної Ради.

Головним джерелом державного права Китаю є Конституція 1982 р.

§ 1. Конституцій

Чинна Конституція КНР була затверджена Всекитайськими зборами народних представників (парламентом) 4 грудня 1982 р. і є четвертою в історії країни.

У Преамбулі Конституції 1982 p., яка характеризує підсумки розвитку КНР, програмні цілі та основні принципи її внутріш­ньої та зовнішньої політики, зазначається, що надалі основне зав­дання КНР - «зосередженими силами здійснити соціалістичну модернізацію». В галузі зовнішньої політики декларовано, що КНР буде дотримуватися «незалежної та самостійної зовнішньої політики», «п'яти принципів - взаємної поваги суверенітету та територіальної цілісності, взаємного ненападу, невтручання у внутрішні справи один одного, рівності та взаємної вигоди, мир­ного співіснування», що вона «докладає зусиль в інтересах збере­ження миру у всьому світі та сприяння справі прогресу людства».

Влада в КНР визначена як демократична диктатура народу, з вказівкою на те, що вона є диктатурою пролетаріату за сут­ністю (ст. 7).

Із Конституції 1982 р. усунуто всі згадки про «Культурну ре­волюцію» та її настанови (наприклад, про «продовження рево­люції при диктатурі пролетаріату»). Водночас багато уваги в кон­ституціях приділяється Єдиному фронту, який при цьому назива­ється не «народно-демократичним» як 1954 р., не революційним, як 1978 p., а тільки «патріотичним». Знайшло конституційне закрі­плення і формулювання про склад Єдиного фронту, що допускає

включення до нього «патріотів», які не стоять на соціалістичних позиціях, але «є прихильниками об'єднання Батьківщини», тоб­то возз'єднання КНР і Тайваню. До політики щодо Тайваню має пряме відношення й конституційне положення можливості «у разі необхідності» заснувати «особливі адміністративні райони» (ст. 31), режим яких «з урахуванням конкретних умов встановлюють Все-китайські збори народних представників».

Конституція закріпила багатоукладність економіки країни: до двох соціалістичних секторів додані одноосібний (статті 7, 8,11), а у ст. 18 - державно-капіталістичний в особі змішаних китайсь­ко-іноземних підприємств та іноземних приватнокапіталістичних підприємств. У першій частині зазначеної статті йдеться про те, що «дозволяється іноземним підприємствам та іншим іноземним господарським організаціям або окремим особам відповідно до законів Китайської Народної Республіки вкладати капітал в Китаї, здійснювати в різних формах економічне співробітництво з ки­тайськими господарськими організаціями». Закріплюючи багато­укладність в економіці КНР, Конституція особливо підкреслює, що «основа соціалістичної економічної системи КНР - соціаліс­тична суспільна власність на засоби виробництва, тобто всена­родна власність і колективна власність трудящих мас» (ст. 6).

У Конституції значно розширена глава про права та обов'язки громадян, яка тепер розміщена одразу за першою главою «Загальні положення». У ній 23 статті замість чотирьох у Конституції 1975 р. та 16 - у Конституції 1978 р. Вперше введено статті, що визнача­ють громадянство КНР (ст. 33) та встановлюють рівність грома­дян перед законом (ст. 34).

Конституція 1982 р. внесла значні зміни у державну структу­ру КНР. По-перше, відновлено інститут Голови КНР; по-друге, Постійному Комітету Всекитайських зборів народних представ­ників (ВЗНП) надано фактично такі самі права в галузі законо­давства, як і самим Зборам; по-третє, засновано Центральну військову Раду КНР, що за своїм складом була такою, як і у Військовій комісії ЦК КПК, по-четверте, відновлено волосну лан­ку органів влади та управління, яка відокремлена від народних комун, що зберігаються дотепер лише як одна з форм організації колективного господарства на селі; по-п'яте, зазначено строк, що обмежує перебування деяких вищих державних посадових осіб на своїх постах (Голови та заступника Голови КНР, Голови та

**-5\*5**

482

Розділ 29

Основи конституційного право КНР

483

заступників Голови Постійного комітету ВЗНП, Прем'єра, за­ступників Прем'єра та членів Державної Ради (уряду), Голови Верховного народного суду, Генерального прокурора Верховної народної прокуратури - двома скликаннями ВЗНП, тобто десять­ма роками (статті 66,75,87)); по-шосте, визначено принцип несу-місництва членства у постійних комітетах Зборів народних пред­ставників (включаючи й ПК ВЗНП) із займанням адміністратив­них, судових і прокурорських посад (статті 65, 103); по-сьоме, засновано у складі урядів різних ступенів системи ревізійних органів для посилення контролю за фінансовою діяльністю (ст. 91).

Конституція відновила основні автономні права національних районів, які раніше проголошувалися Конституцією 1954 р., у тому числі й права на видання положень про автономії та окремо діючих положень (місцевих законів, що враховують національну специфіку), на формування у разі необхідності в межах держав­ної системи військового будівництва з санкції Державної Ради загонів суспільної безпеки для охорони громадського порядку в районах національної автономії (ст. 120). Разом із тим, Консти­туцією вперше встановлено правило обіймання деяких посад в органах самоврядування районів національної автономії грома­дянами «тих національностей, які користуються районною авто­номією» (ст. 114). їм резервуються пости голів урядів національ­ної автономії та голів або заступників голів Постійних комітетів Зборів народних представників цих одиниць. Проте в чинній Кон­ституції КНР, як і в усіх попередніх, немає визначення права не-ханьських народів на самовизначення та державність.

Чинна Конституція КНР названа Основним законом держави і має найвищу юридичну силу. Структура Конституції: Вступ (Пре­амбула), чотири глави (138 статей). Конституція КНР 1982 p. має реальний характер. Проголошений нею курс на реформування ки­тайської економіки проводиться динамічно та результативно.

§ 2. Політично система

Політична (у тому числі й державна) влада в Китаї здійснюєть­ся через ряд політичних інститутів і відносин, які характеризують­ся як взаємозв'язком, так і диференційованістю, становить політич­ну систему Китаю. Інститути - це структурна характеристика по­літичної системи, а норми відносин - функціональна. Велике

значення в політичній системі КНР мають основні політичні, точ­ніше, організаційно-політичні інститути - соціалістична держа­ва, Комуністична партія Китаю, демократичні партії, Народна по­літична консультативна Рада, громадські організації та об'єднан­ня, засоби масової інформації. Ці інститути створюють кістяк політичної системи КНР - механізми здійснення влади. До по­літичної системи КНР також включаються політичний режим, іде­ологія - марксизм-ленінізм, ідеї Мао Цзе-дуна, релігійні общини та церква, а також право як регулятор суспільних відносин.

Важливим інститутом політичної системи Китаю є Комуні­стична партія Китаю. У Конституції зазначається особлива роль КПК в історії країни: перемога в революції та успіхи в будівництві соціалізму в минулому та майбутньому пов'язуються з її керів­ництвом. У Статуті Комуністичної партії Китаю, прийнятому на її XII з'їзді 1982 р., КПК називається «керівним ядром справи со­ціалізму в Китаї». Статус Комуністичної партії як єдиної керів­ної та правлячої партії закріплено Конституцією Китаю.

Хоча в Китаї, крім КПК, існують ще вісім демократичних полі­тичних партій, в юридичній літературі її характеризують як од­нопартійну країну, тому що тільки Комуністичній партії надано статус практично державної партії.

Демократичні партії входять до політичної системи в рамках «Єдиного патріотичного фронту» Китаю. Існування цих партій дає підстави стверджувати, що в країні мають місце багато­партійність, багатопартійне співробітництво під керівництвом КПК, що являють собою «особливість та перевагу політичної сис­теми Китаю».

На сьогодні в КНР існують і функціонують такі демократичні партії: Революційний комітет гоміндану Китаю (заснований 1948 p.); Демократична ліга Китаю (створена 1941 p.); Китайська асоціа-г.емократичного національного будівництва (1945 p.); Се­лянсько-робітнича демократична партія Китаю (1930 p.); «Партія Чжі-гундан» («Прагнення до справедливості») (1947 p.); «Това­риство 3-го вересня» (1945 p.); Ліга демократичного самовряду­вання Тайваню (1947 p.).

**вашому** устрої Китаю демократичні партії мають вели­ке значення. Керівна роль КПК щодо цих партій є безспірною, що закріплено в їх статутах. Усі демократичні партії існують і функ­ціонують у рамках Конституції КНР. Якщо КПК у цілому визна-

484

Розділ 29

Основи конституційного право КНР

485

чає внутрішньо- та зовнішньополітичний курс країни, то демок­ратичні партії відіграють роль порадників і консультантів. На­явність у Китаї цих нечисленних порівняно з КПК партій - це позитивний чинник і в політичному, і в економічному відношенні.

Наступним політичним інститутом у політичній системі Ки­таю є закріплений Конституцією «широкий патріотичний Єди­ний фронт», керований Комуністичною партією. До його складу входять усі політичні партії та громадські організації країни.

До політичних інститутів, що складають кістяк політичної сис­теми Китаю, належать засоби масової інформації (ЗМІ). Слід на­гадати, що в Китаї вони являють собою об'єкт державної власності, не мають прав юридичної особи та фінансуються з коштів держав­ного бюджету. Держава (точніше КПК в особі її центральних і місце­вих партійних органів) здійснює контроль за радіомовленням і те­лебаченням та іншими засобами масової інформації. Тому засоби масової інформації Китаю не можна назвати вільними.

Розглядаючи політичну систему, слід пам'ятати, що в КНР чіт­ко провадяться у життя ідеї марксизму-ленінізму, Мао Цзе-дуна без будь-яких намагань до реформування (політичної системи). У той самий час у країні результативно провадяться глибокі еко­номічні реформи, що загалом визначає принцип будівництва соціалізму в країні «з китайською специфікою».

§ 3. Виборча система

Конституційними принципами виборчої системи КНР є: за­гальне, рівне, активне та пасивне виборче право (ст. 34); обов'яз­кове представництво всіх національних меншин в органах дер­жавної влади різних ступенів (статті 59, 113); обрання всіх пред­ставницьких органів державної влади демократичним шляхом, їх відповідальність перед народом та підпорядкованість народу (ст. 3); підпорядкованість депутатів органам, що їх обрали, право відкли­кання та заміни депутатів органами, що їх обрали (статті 77,102).

У Законі про вибори закріплено принцип рівного виборчого права. Його гарантією є надання кожному виборцю одного голо­су (ст.4). Проте необхідність забезпечення інтересів різних со­ціальних прошарків (місцевих жителів, військовослужбовців, ре­емігрантів) і національних меншин, запровадження виборчої сис­теми з нерівною вагою кожного голосу.

Відповідно до Закону про вибори, кількість сільських виборців, висунутих одним депутатом, у Зборах народних представників по­віту (або автономного повіту) повинна бути в чотири рази більшою порівняно із селищами міського типу. Проте у здійсненні програ­ми форсованого економічного будівництва значна кількість жителів сіл стала перемішуватися в селища міського типу. Спостерігається таке, що робочі та службовці, що працюють на промислових підприємствах на території повіту, складають значну частину всього його населення. Тому згідно з поправкою до Закону про вибори, що внесена в 1986 р., у таких випадках норма представництва від сіл та селищ міського типу може бути змінена аж до повного їх зрівняння. Проте при цьому кожного разу для застосування зазна­ченого положення Закону потрібна згода Постійного комітету Зборів народних представників провінції, автономного району або міста центрального підпорядкування. Але це правило не відміняє загального положення закону, згідно з яким норма представницт­ва міського населення повинна бути вищою, аніж сільського. Прак­тика проведення виборів до Зборів народних представників повіто­вої ланки свідчить про те, що цього положення дотримуються.

Норми представництва національних меншин до Всекитайсь-ких зборів народних представників за законом встановлюються Постійним комітетом залежно також від кількості їх населення. Нечисленні національності також направляють щонайменше од­ного депутата. 1982 р. до Закону КНР про вибори було внесено зміни стосовно норм представництва до місцевих Зборів народ­них представників від національних меншин. Згідно з законом 1979 p., якщо загальна кількість жителів однієї національності даного району не перевищує 10% населення, то норма представ­ництва для неї могла б бути підвищеною, але не більше ніж на 50% порівняно із звичайною. При застосуванні цього положення представництво деяких, особливо нечисленних національностей, було незначним. Тому до Закону було внесено зміну, згідно з якою кількість жителів, висунутих одним депутатом від здійснюючої автономію національності, що становить менше 15% населення даного району, може бути знижена більш як наполовину порівня­но з кількістю виборців, які висуваються одним депутатом у місце­вих Зборах народних представників.

одальшому, 1986 р., у ст. 16 Закону про вибори було дода­но положення про представництво національних меншин у місцях їх компактного проживання. Якщо чисельність національної мен-

486

Розділ 29

Основи конституційного право. КНР

487

шини в даній місцевості становить 15-30% усього населення, то норма представництва від неї може бути зменшена. Однак кількість депутатів, що висувають її, не повинна перевищувати 30% чисельності всіх депутатів від даного району.

Згідно із Законом про вибори 1979 р. (ст. 6), порядок прове­дення виборів депутатів від реемігрантів визначається особливо. При внесенні до нього змін 1982 р. було вирішено відмовитися від проведення окремих виборів депутатів від цієї соціальної гру­пи з фіксованою кількістю депутатів, а представників реемігрантів до Всекитайських зборів народних представників та місцевих зборів обирати шляхом звичайних виборів у районах з порівняно великою їх кількістю. Тим самим фактичне представництво рее­мігрантів в органах державної влади КНР могло б бути більшим, ніж передбачалося першим виборчим законом 1953 р. (ЗО осіб), і визначатися припливом у КНР реемігрантів із країн їхнього роз­селення. Згідно з прийнятою Всекитайськими зборами народних представників 10 грудня 1982 р. Постановою з питань про норми представництва, у ВЗНП знову була введена квота (тимчасова) кількості депутатів Всекитайських зборів народних представників від реемігрантів, що переїхали до Китаю - 35 чоловік (тобто більше, ніж 1953 p.). Від Тайваню, якому передбачалося надати статус особливого адміністративного району, тимчасово обира­ються 13 депутатів вихідцями з цієї провінції, що проживають у континентальній частині КНР.

Особливістю виборчої системи Китаю є те, що правове регу­лювання реалізації виборчого права цією соціалістичною групою громадян КНР здійснюється не загальним Законом про вибори, а спеціальною Постановою «Про порядок проведення виборів де­путатів від Народно-визвольної армії Китаю до Всекитайських зборів народних представників і місцевих Зборів народних пред­ставників різних ступенів», прийнятих Постійним комітетом ВЗНП 10 червня 1981 р. на основі ст. 5 Закону про вибори до Все­китайських зборів народних представників і місцевих Зборів на­родних представників (1979 p.). Відповідно до цієї постанови ак­тивним і пасивним виборчим правом при проведенні виборів до ВЗНП і місцевих ЗНП користуються військовослужбовці, які проходять дійсну військову службу, робітники військових про­мислових підприємств, що перебувають в адміністративному підпорядкуванні військових відомств, штатні та позаштатні пра-

цівники і службовці Збройних сил, члени сімей військовослуж­бовців, що проживають разом із ними. Отже, до виборчого корпу­су від Збройних сил входять не тільки військовослужбовці, а й широкий контингент цивільних осіб.

Останнім часом укріпилася практика установлення квот при виборах до Всекитайських зборів народних представників для армії (як і для інших специфічних груп виборців) не законом, а рішенням останньої сесії ВЗНП даного скликання.

Діюче виборче законодавство не фіксує й визначеної норми представництва від різних частин Народно-визвольної армії Ки­таю. Вони установлюються виборчою комісією армії, що перед­бачено п. 1 ст. 4 Постанови про порядок проведення виборів де­путатів ВЗНП і місцевих Зборів народних представників від На­родно-визвольної армії.

Щодо виборів до місцевих Зборів народних представників різних ступенів, то згідно з названою Постановою норми пред­ставництва для розташованих у даній адміністративній одиниці військових формувань установлюються постійними комітетами ЗНП відповідного ступеня (ст. 4, п. 2).

Особливістю виборчої системи КНР є також своєрідний ха­рактер прояву принципу прямого і непрямого виборчого права. Принцип прямого виборчого права застосовується тільки при виборах до низової та повітової ланок системи органів державної влади, тобто до Зборів народних представників волостей, націо­нальних волостей, селищ, міських районів, міст без районного поділу, повітів, хошунів, автономних повітів та автономних хо-шунів. Депутати Зборів народних представників провінційної ланки (провінцій, автономних районів, міст центрального підпо­рядкування), а також Всекитайських зборів народних представ­ників обираються нижчестоящими ЗНП.

Особливо складна багатоступенева система виборів передба­чена для Народно-визвольної армії Китаю. На зборах рот та за­водських цехів військовослужбовців у полісах та відповідних ним одиницях, військових підокругах, гарнізонах, провінційних війсь­кових округах, корпусах та відповідних їм одиницях обираються делегати до вищестоящих зборів представників військовослуж­бовців і делегати до місцевих Зборів народних представників різних ступенів. Депутатів до Всекитайських зборів народних представників від Народно-визвольної армії Китаю обирають представники військовослужбовців Генерального штабу, великих

488

Розділ 29

Основи конституційного права КНР

489

військових округів, родів військ; Державного науково-технічно­го комітету оборони, Канцелярії оборонної промисловості, Ака­демії військових наук, Військової академії, Військово-політичної академії та Академії тилу (ст. 4, п.1 Постанови Постійного комі­тету Всекитайських зборів народних представників про порядок проведення виборів депутатів Народно-визвольної армії Китаю).

Багатоступеневі вибори до Всекитайських зборів народних представників від армії проводяться знизу доверху через один ступінь: ротна ланка обирає полкову, остання - корпусну тощо. У результаті депутатів Всекитайських зборів народних представ­ників безпосередньо обирають фактично вищі офіцерські кадри, керівники військових закладів, підприємств, навчальних закладів.

Характеризуючи в загальних рисах принципи виборчої систе­ми, діюча Конституція КНР (ст. 3) зазначає, що Всекитайські збо­ри народних представників та місцеві збори різних ступенів «оби­раються демократичним шляхом, відповідають перед народом і перебувають під його контролем».

Отже, можна виділити такі особливості Китайської виборчої системи:

а) суб'єктивне виборче право нерівне;

б) депутати Веекитайських зборів народних представників,  
вищого органу державної влади, обираються шляхом непрямих  
виборів;

в) виборче законодавство визначає специфічний режим форму­  
вання депутатського корпусу від Народно-визвольної армії Китаю.

§ 4. Система державних органів

Згідно з чинною Конституцією КНР до основних форм діяль­ності держави належить здійснення державної влади, державно­го управління, судової роботи, нагляду за законністю. Відповідно до цього, в КНР державні органи поділяються на чотири основні види - державна влада, управління, суд, прокуратура. Вони скла­дають єдину систему органів держави, що в Конституції визна­чається терміном «Державна структура». У главі III Основного закону, яка установлює принципи організації та форми діяльності органів держави, є також статті про органи самоврядування в ра­йонах національної автономії Китаю, які, однак, організацією та порядком діяльності не відрізняються від місцевих державних органів у звичайних адміністративних одиницях країни.

Основу всієї системи державних органів у КНР складають представницькі органи державної влади - Всекитайські збори народних представників (ВЗНП) і місцеві збори народних пред­ставників (ЗНП). Крім ВЗНП та ЗНП різних ступенів до органів державної влади в КНР належать також утворені ними та підзвітні їм постійні комітети (ПК), що в період між сесіями зборів вико­нують усі їхні функції.

Особливість формування представницьких органів державної влади в тому, що відповідно до діючого Закону КНР про вибори до ВЗНП та місцевих ЗНП різних ступенів (у редакції 1986 p.), безпосередньо населенням на загальних рівних і прямих виборах таємним голосуванням обираються тільки органи державної вла­ди, що утворюються в адміністративно-територіальних одиницях низового (волості, національні волості та селища) та повітового рівнів. Решта ЗНП, а також ВЗНП обираються відповідними ниж-честоящими органами державної влади.

Прерогативою представницьких органів є їхня правомочність видавати закони та інші нормативні акти. У КНР це право нале­жить також і вищому колегіальному органу державної влади -Постійному комітету ВЗНП.

Нарівні з ПК ВЗНП частину повноважень глави держави в КНР здійснює Голова КНР. За своїм теперішнім статусом, він виконує в основному представницькі функції і у внутрішньополі­тичній діяльності, не має державно-адміністративних повнова­жень. Проте формально-юридично даний пост є одним з інсти­тутів державної влади.

До органів державного управління належать: центральний уряд (Державна Рада), міністерства, державні комітети та інші цент­ральні відомства, а також місцеві народні уряди різних ступенів, делеговані ними органи, департаменти, відділи, канцелярії, комісії.

Специфікою КНР є органічне включення до його державної структури вищого органу - Центральної воєнної ради (ЦВР), яка за Конституцією (ст. 93) «керує всіма Збройними силами держа­ви». Голова ВР обирається Всекитайськими зборами народних представників. Водночас він є головою Воєнної ради ЦК КПК.

Правовий статус усіх державних органів регулюється Консти­туцією країни.

Система місцевих органів влади і управління будується відповід­но до територіального поділу. В КНР прийнято триступеневу систе­му адміністративно-територіального поділу: верхню ланку склада-

490

Розділ 29

Основи конституційного право КНР

491

ють провінції, автономні райони та міста центрального підпорядку­вання; середню - автономні округи, повіти, автономні повіти та міста; а нижчу - волості, національні волості, селища, міські райони.

Правовий статус місцевих органів влади регулюється стаття­ми 95-121 Конституції КНР за Законом про організації місцевих зборів народних представників і місцевих народних урядів від 10 грудня 1982 р.

§ 5. Органи суду і прокуратури

Суд. У Китаї існують загальні та спеціальні суди. Загальні -це Верховний народний суд і місцеві народні суди трьох ступенів -вищий, середній і нижчий. Спеціальні суди - це військові суди, але можуть утворюватись й інші спеціальні суди, що було не рідкістю у часи «культурної революції». На практиці, однак, згідно з традиціями населення не часто звертається до суду, віддаючи перевагу недержавним, неформальним методам розв'язання спорів. Судові органи виконують головним чином каральну функ­цію, а також покликані брати участь у перевихованні осіб, що скої­ли злочини і проступки.

Верховний народний суд формується вищими органами дер­жавної влади: голову суду обирає ВЗНП, членів - Постійний ко­мітет ВЗНП Верховний народний суд здійснює судовий нагляд за діяльністю загальних і спеціальних судів. Справи першої інстанції він практично не розглядає. Як і інші суди, він не кори­стується незалежністю як особливої ланки державної влади: він несе відповідальність перед ВЗНП і його Постійним комітетом, що можуть у будь-який час змінити його склад.

Нижча ланка місцевих народних судів формується громадя­нами шляхом виборів, інші місцеві суди обираються місцевими органами державної влади. Судді місцевих судів, як і судді Вер­ховного народного суду, також не користуються незмінністю й незалежністю: вони несуть відповідальність перед місцевими представницькими органами та їхніми постійними комітетами.

Спеціальних адміністративних судів у Китаї немає, але в за­гальних судах є палати (колегії) з адміністративних справ. Вони приймають скарги про порушення адміністративних прав і закон­них інтересів громадян і юридичних осіб. У селах такі скарги роз­глядають комітети сільського населення (органи громадського самоврядування), рішення яких можна оскаржити в суді. 1993 р.

створені також арбітражні комісії і арбітражні суди з трудових спорів (від повіту та нижче), їх рішення не є остаточними, їх мож­на оскаржити в народному (державному) суді.

Конституція закріплює деякі загальновизнані принципи пра­восуддя, в тому числі право обвинуваченого на захист, рівність громадян при розгляді справ, право громадян різних національ­ностей використовувати свою рідну мову в судочинстві.

Суди розглядають справи, як правило, колегіально, деякі кри­мінальні справи - за участю народних засідателів, які обирають­ся колективами підприємств, установ і за місцем проживання. Нескладні цивільні й незначні кримінальні справи можуть бути розглянуті одноособово суддею.

**Прокуратура.** Прокурори здійснюють нагляд за законністю, підтримують обвинувачення у суді, беруть участь у розгляді дея­ких цивільних справ, якщо це викликано інтересами держави; ведуть розслідування більш складних кримінальних справ, за які призначаються суворі міри покарання (слідчі дії в цих випадках проводять слідчі при прокуратурах).

Вищий орган прокуратури - Верховна народна прокуратура на чолі з генеральним прокурором. На місцях створюються місцеві народні прокуратури, в армії - військові прокуратури. Є також транспортні й інші прокуратури. Місцеві прокуратури можуть створювати свої відділення в лісових районах, у районах гірничо­добувної промисловості й інших місцях.

Прокуратура будується на строгій централізації, вона органі­заційно відділена від судів. Законодавство про прокуратуру ви­магає від неї підтримувати тісний зв'язок з масами, вміти розріз­няти і правильно розв'язувати, з одного боку, протиріччя між на­родом і його ворогами, а з іншого - протиріччя серед народу.

Генеральний прокурор призначається ВЗНП, члени Верхов­ної народної прокуратури - Постійним комітетом ВЗНП, місцеві прокурори - генеральним і вищестоящими прокурорами.

§ 6. Національно-державний устрій

Особливість національно-державного устрою КНР відбита в конституційно закріпленому значенні Китайської Народної Рес­публіки як «єдиної багатонаціональної держави» (ст. 22). Така форма державного устрою - «єдиного і неподільного», «унітар­ного» зумовлюється, на думку китайських теоретиків, «реально

492

Розділ 29

Осноізи конституційного права КНР

493

існуючими умовами Китаю», у тому числі й особливостями на­ціональних відносин у країні. В цих умовах у Китаї прийнята лише політика районної національної автономії для вирішення націо­нального питання в країні.

Районна національна автономія в КНР не має характеру на­ціональної державності (до того ж, і право націй на самовизна­чення не фігурує в жодному законодавчому акті в КНР). Це адмі­ністративна автономія. Райони національної автономії являють собою місцеві адміністративні райони, що перебувають під єди­ним керівництвом держави і є невід'ємною її частиною. Такі ра­йони утворюються в місцях компактного проживання нехансь-ких національностей (ст. 12 Конституції).

Головні положення з національного питання сформульовано в Конституції (розділ 6, статті 112-122). У Законі районної на­ціональної автономної Китайської Народної Республіки від 1 жовт­ня 1984 р., в основу якого покладено положення Конституції КНР 1982 p., коло основоположних ідей щодо національно-державно­го устрою КНР викладається більш конкретизовано, в уточнених формуваннях. Особлива увага в Законі звертається на забезпе­чення прав самоврядування. Районна національна автономія виз­начається у ньому не тільки як основна лінія у вирішенні націо­нального питання в КНР, а й як найважливіший елемент політич­ної системи держави. Відповідно до Закону (ст. 6) органи самоврядування районів національної автономії можуть вжива­ти певних заходів для прискорення економічного та культурного розвитку національних районів. Однак при цьому вони повинні ставити інтереси держави на перше місце та виконувати завдан­ня, які визначають вищестоящі державні органи (ст. 7). Законом установлюється процедура обов'язкових консультацій вищесто­ящих органів з органами самоврядування у разі необхідності зміни кордонів автономної одиниці. Такі зміни повинні затверджува­тися Державною Радою (ст. 14). У статті зазначається, що всі на­родні уряди районів національної автономії є адміністративними органами, які перебувають під єдиним управлінням Держради. У Законі докладно регламентуються норми представництва в ЗНП автономних одиниць національностей, крім того, що здійснює автономію. Конкретно розглядається захист інтересів неханців у господарській сфері, надання їм різних пільг і переваг з метою покращення економічної ситуації в національних районах. Зако­ном про автономії гарантується можливість самостійного вирі-

шення органами самоврядування господарських питань місцево­го значення. При цьому самостійні рішення місцевих органів у даній області повинні бути затверджені Державною Радою та іншими вищестоящими державними органами.

У 80-х роках (після прийняття Конституції) процес створення автономних національних районів у місцях компактного прожи­вання неханських національностей був практично завершений. Тепер у КНР нараховується п'ять автономних одиниць вищого сту­пеня - автономних районів (або областей), що за своїм адміністра­тивним статусом відповідають провінціям. У деяких із них є націо­нальні автономні одиниці нижчих ступенів - автономні повіти та автономні округи: 31 автономний округ, що територіально відпо­відає звичайним округам провінцій (кожний округ складається з кількох повітів) і 104 автономних повіти. Таким чином, усього в КНР нараховується 140 одиниць районної національної автономії.

§ 7. Ядміністратиено-територіальний поділ

З моменту утворення КНР залишається фактично без змін триланковий поділ на провінційну, повітову та волосну ланки. Деякі зміни були пов'язані в основному з уточненням кордонів, найменувань тих чи інших адміністративно-територіальних оди­ниць і географічних об'єктів, збільшенням або зменшенням їх кількості тощо.

У рамках структури, що існувала раніше, відбувалися й певні зміни, що визначалися, головним чином, соціально-економічни­ми чинниками - кооперуванням села та індустріалізацією, що спричиняла збільшення кількості населених пунктів міського типу й розвиток існуючих міст.

Сучасний адміністративно-територіальний поділ установлено Конституцією 1982 р. Відповідно до положення Конституції (ст. 31) у КНР можуть створюватися «особливі адміністративні райони», режим яких визначається «з урахуванням конкретної обстановки» законами, що застосовуються Всекитайськими зборами народних представників. З 1999 р. статусом особливого адміністративного округу користується Гонконг з 5-мільйонним населенням. Пла­нується в межах політики возз'єднання країни з Тайванем.

Розділ ЗО

Основи конституційного право Японії

Держава у Східній Азії, яка розташована на чотрирьох остро­вах - Хоккайдо, Хонсю, Сикоку, Кюсю та численних невеликих островах. Територія - 372,2 тис. кв. км. Столиця - м. Токіо. Насе­лення - 126,2 млн чоловік. Офіційна мова - японська.

§ 1. Конституція

Поразка Японії у Другій світовій війні та її окупація війська­ми США були основною причиною, яка визначила докорінну лом­ку застарілих конституційних та адміністративних норм. Осно­вою післявоєнної перебудови суспільства стала Декларація, яку підписали глави урядів США, Великобританії, Китаю та Радянсь­кого Союзу в червні 1945 р. у Потсдамі.

У жовтні 1945 р. Прем'єр-міністр Японії Кіндзюро Сідехара сформував спеціальну комісію з вивчення питань конституцій­ної реформи і перед її учасниками поставив завдання - поєднати закладені в Конституції Японської Імперії прусські великодер­жавницькі принципи із вимогами демократизації суспільства. В лютому 1946 р. японський уряд надрукував цей проект, який вно­сив значні зміни до Конституції 1889 р. Однак цей законопроект не відповідав духу Потсдамської декларації, і Далекосхідна комі­сія відхилила його. А вже в березні уряд вніс на розгляд Парла­менту проект генерала Дугласа Макартура, який був розробле­ний в штабі американських окупаційних військ. Нова Конститу­ція була прийнята Парламентом у жовтні 1946 р., промульгована Імператором і надрукована 3 листопада 1946 р. Через шість місяців -З травня 1947 р. - вона набула чинності.

Структурно Конституція Японії складається з 11 глав і 103 статей, які послідовно регулюють: статус імператора; відмову від війни; права і обов'язки народу; діяльність Парламенту, Кабінету і судової влади; державні фінанси; місцеве самоврядування; про­цедуру зміни Конституції.

Нова Конституція відрізняється від Конституції Мейдзі з ба­гатьох важливих аспектів. Основними є:

495

Основи конституційного право. Японії

* особа Імператора більше не визнається священною й існує  
  лише як символ держави і об'єднує нації, а єдиним носієм дер­  
  жавного суверенітету стає народ (ст. 1);
* принцип розподілу влади здійснюється на більш демокра­  
  тичній основі. Імператор вже не володіє виконавчою владою. Він  
  має право виконувати лише ті державні функції, котрі визначені  
  в Конституції. Наприклад, він лише формально затверджує при­  
  значення Прем'єр-міністра і головного судді Верховного суду (ст. 4).  
  Парламент призначає Прем'єр-міністра, а головного суддю - Ка­  
  бінет міністрів. Тільки із згоди Кабінету міністрів Імператор про­  
  голошує від імені народу закони та договори, скликає сесії Пар­  
  ламенту, присуджує нагороди (гл. 1);
* коло основних прав і свобод людини значно розширилося  
  (гл. 3);
* Японія «відмовляється від війни як суверенного права нації,  
  а також від загрози або застосування збройної сили як засобу ви­  
  рішення міжнародних спорів» (ст. 9);
* ліквідуються всі аристократичні інститути (ст. 14). Колиш­  
  ня Палата перів замінюється Палатою радників, члени якої оби­  
  раються як представники свого народу;
* місцеве самоврядування здійснюється в широких масшта­  
  бах (статті 92-95).

До особливостей Конституції 1947 р. можна віднести більш чітке закріплення трьох принципів: принципу народного сувере­нітету, принципу додержання основних прав і свобод громадян і принципу пацифізму.

**Принцип народного суверенітету** як основи державної влади в японському конституційному праві з'явився вперше і закріпле­ний **в** преамбулі та в ст. 1 Конституції. Вищим органом державної **влади** і єдиним законодавчим органом є Парламент (ст. 41).

Конституція містить широкий перелік особистих, політичних соціально-економічних прав і свобод громадян (статті 10-40).

Особливе значення має ст. 9 Конституції, в якій закладені по­ложення про відмову від війни і створення регулярних збройних Включення до Конституції даної статті мало за мету запобіг­ші відродженню японського мілітаризму. З одного боку, вона є **постійним** об'єктом критики реакційних сил країни, а з іншого -**потупає** перешкодою для здійснення Японією своїх міжнарод-зобов'язань, таких як участь Японії як члена ООН в комп-

496

Розділ ЗО

Основи конституційного npciso Японії

497

лектації міжнародних збройних сил, однак поки це компенсуєть­ся участю у миротворчих місіях (Камбоджа, Мозамбік, Руанда) і в рятувальних операціях. На сьогодні функцію збройних сил ви­конують японські сили самооборони, які були створені в 1950 р. як «резервний поліцейський корпус» після початку війни в Кореї.

**Контроль за дотриманням Конституції** покладений на суди. Конституція не забороняє нижчим судам проводити конституцій­ний нагляд, однак встановлює, що остаточне рішення з таких пи­тань приймає тільки Верховний суд. Юридичною основою для інституту конституційного нагляду є норма ст. 98, яка проголо­шує, що «Конституція є Верховним законом країни, і ніякі зако­ни, укази, рескрипти або інші державні акти, які суперечать у ціло­му або в частині її положенням, не мають законної сили».

Слід звернути увагу, що Конституція 1947 р. ще жодного разу не переглядалася, хоча питання про відміну або перегляд окре­мих її статей стояло вже з перших днів її прийняття. Критика, в основному, стосувалася «імпортного», нав'язаного країні харак­теру Конституції. Дуже гостра боротьба розгорнулася навколо відміни або зміни «мирної» ст. 9, щодо котрої застосовується роз­ширене тлумачення Конституції.

Зауважимо, що однією з причин конституційної стабільності Японії - є *«жорсткий»- порядок змін основного закону,* який вста­новлює ст. 96: «Зміни Конституції здійснюються з ініціативи Пар­ламенту та зі згодою не менш як двох третин загальної кількості членів обох палат і далі представляються на затвердження наро­ду». Затверджені таким чином зміни виносяться на спеціальний референдум або на розгляд Парламенту після його нових виборів (можливість ратифікації визначається рішенням Парламенту). Треба пояснити, що існуючий в Японії баланс політичних сил не дозволяє партіям, які виступають за внесення змін до Конституції, досягти в Парламенті необхідного для цього кворуму.

§ 2. Основи правового статусу особи

Важливим чинником у становленні нового конституційного порядку в Японії було визнання нової ролі особистості як актив­ного носія прав і свобод. Після капітуляції в 1945 р. в Японії скла­лася система цінностей, яка поєднувала її власні традиції із захід­ною концепцією цивільних прав і свобод, причому в галузі прав

людини японська концепція запозичила теорію природного пра­ва із західноєвропейської. Всі державні інститути і закони базу­ються на *ідеї гідності і цінностей людської особистості.* Однак у Конституції підкреслюється, що «...народ повинен утримуватися від будь-яких зловживань свободами і правами і несе постійну відповідальність за виконання їх в інтересах суспільного добро­буту» (ст. 12).

Відповідно до ст. 11 Конституції «народ безборонно корис­тується всіма основними правами людини», котрі, будучи гаран­товані Конституцією, «надаються сучасному і майбутнім поколін­ням як непорушні вічні права». Із цього формулювання можна зробити висновок про те, що Конституція виходить із концепції «наданих прав».

У певній кількості статей говориться, що вказані в них права не належать, а *гарантуються,* причому невизначеному колу суб'єктів. І останнє, суб'єктом цілого ряду прав Конституція вва­жає не окремих індивідів, а *народ.* Наприклад, саме за народом визнається «невід'ємне право обирати публічних посадових осіб і звільняти їх від посади». Всі публічні посадові особи є слугами всього суспільства, а не певної її частини (ст.15, частини 1 та 2).

Основні права і свободи громадян розглядаються як абсолютні і притаманні людині від народження, які не можуть бути пору­шені навіть шляхом видання Парламентом відповідних законів. Конституція встановила, що «всі люди повинні поважатися як особистості» (ст. 13), вони «рівні перед законом і не можуть підля­гати дискримінації в політичному, економічному і соціальному відношеннях за мотивами раси, релігії, статі, соціального поло­ження, а також походження» (ст. 14). Великим завоюванням де­мократичних сил Японії стало включення до Конституції поло­жень про свободу думки, совісті, віросповідання, зборів, об'єднань, слова, друку й інших способів прояву особистості (статті 19-23). Особливе місце займає положення про рівність чоловіка та жінки, рівність у шлюбі (ст. 24) та рівність при заміщенні державних по­сад (ст. 44).

Важливе значення в Конституції набуває ст. 10 про умови гро­мадянства, які визначаються законом. Таким законом був Закон про підданство Японії від 4 травня 1950 p., який замінив Закон про підданство 1900 р. Особливість чинного закону полягає в тому, що, вживаючи термін «підданство», він вступає у формальне про-

**-->65**

498

Розділ ЗО

Основи конституційного прозо Японії

499

тиріччя із вказаною статтею Конституції та конституційним прин­ципом народного суверенітету. Адже навіть у Великобританії та Канаді, які не пройшли через такі радикальні конституційні пе­ретворення і формально не наголошували на принципі народно­го суверенітету, діє закон про громадянство, а не про підданство, як в Японії.

Громадянство *набуваеться* головним чином за народженням на основі дії *принципу крові,* якщо навіть дитина народилася поза шлюбом, а мати дитини є піддана Японії.

*Право підстави* застосовується у двох випадках: коли дитина народилася на території Японії, а батько і мати невідомі, а також коли вони не мали громадянства.

*Натуралізація* відповідно до японського закону - набуття підданства з дозволу влади - стає чинною тільки після того, як в офіційному віснику з'явиться повідомлення про рішення міністра юстиції на прохання повнолітнього іноземного громадянина. Але до цього громадянин повинен прожити в Японії не менш ніж п'ять років.

*Припинення* підданства також може мати місце навіть після появи надрукованого повідомлення міністра юстиції. Як ми ба­чимо, і в цьому є особливість Японії, в питаннях набуття та при­пинення громадянства особливу роль відіграють міністр юстиції і апарат міністерства. Ті питання щодо громадянства, які в Японії вирішує міністр юстиції, в інших державах вирішує глава дер­жави.

В японській Конституції знайшли своє відображення всі три основні групи прав, свобод та обов'язків громадян: особисті (цивільні), політичні та економічні, соціальні і культурні.

Особисті права і свободи надають конституційного захисту приватному життю громадян, свободу людині від втручання дер­жави. Право на «життя, свободу і прагнення до щастя» закріплює ст. 13. Також Конституційне право на життя ми знаходимо в ст. 36, яка забороняє застосування катувань та жорстких покарань: «Ніхто не може бути позбавлений життя або свободи або підда­ний покаранню інакше як відповідно до процедури, встановленої законом». Право на життя включає в себе також право на безпеку і право на сприятливе навколишнє середовище, що належить до так званого «нового права».

Право на свободу думки та совісті (ст. 19) відображене в осо­бистих правах у духовній сфері і передбачає свободу від ідеолог­ічного нагляду. Японія є світською державою, і тому Конститу­ція визнає свободу релігії, і крім того, «держава і її органи повинні утримуватися від проведення релігійного навчання та будь-якої релігійної діяльності» (ст. 20).

Конституція закріплює «право кожного на недоторканність житла, документів і майна..,таємницю особистого життя і кому­нікацій» (ст. 35). Стаття 22 надає кожному право вільного пере­сування, поселення, а також вибору професії. «Свобода виїзду для всіх за кордон і свобода відмови від свого громадянства не повин­на порушуватися» - так записано в цій статті.

Конституція Японії в достатньо широкому обсязі встановлює кримінально-правові й процесуальні гарантії особистих прав і сво­бод. За американським зразком Конституція проголошує прин­цип «привілеїв проти самозвинувачення»: «Ніхто не може бути примушений давати свідчення проти себе. Визнання, зроблене під примусом, під катуванням або під загрозою.., не може розгляда­тися як доказ» (ст. 38). Ніхто не може бути заарештованим без достатньої підстави (ст. 34). Арешт може проводитися тільки «за наявності наказу компетентного працівника органів юстиції», на­казу, в котрому вказано причини злочину за який особу заареш­товують (ст. 33). Стаття 39 забороняє «притягнення до криміналь­ної відповідальності двічі за один і той самий злочин». Право на неупереджений суд, розгляд і захист у судовому процесі сформу­льовано в ст. 37 Конституції.

**Політичні права** пов'язані з участю в політичному житті дер­жави і управлінні державними справами. Японська Конституція надає громадянам виборче право (статті 15, 44, та 93) і право по­дання «мирної петиції» (ст. 16), причому Основний закон визна­чає коло питань, з котрих може бути подана петиція. До них нале­жать: відшкодування шкоди, зміщення публічних посадових осіб, введення, відміна або внесення змін до законів, указів або розпо­ряджень. До політичних свобод належать також свобода зборів і об'єднань, свобода слова, друку і всіх інших форм висловлення

:ок (ст. 21).

З'ясування соціально-економічних прав і свобод тісно пов'яза­но із концепцією соціальної держави, ядром якої є принцип відпо­відальності держави за забезпечення розвитку суспільного добро-

500

Розділ 30

Основи конституційного право. Японії

501

буту, соціального забезпечення та народного здоров'я. Ці ідеї знай­шли відображення в ст. 25 японської Конституції. Важливими еле­ментами правового статусу індивіда є приватна власність, яка вклю­чає право володіти, користуватися, наслідувати та мати прибуток. Право приватної власності визнається в Японії як соціально обу­мовлене, тобто, воно не повинно вступати в суперечність із сус­пільним добробутом (ст. 29). Конституція також передбачає право громадян на працю (ст. 27), заборону примусової праці (ст. 18), право на підтримання мінімального рівня здоров'я і культурного життя (ст. 25), право на освіту, в тому числі і на обов'язкову безоп­латну освіту (ст. 26), свободу наукової діяльності (ст. 23).

**Конституційні обов'язки** громадян знаходяться в тісному кон­такті із конституційними правами і свободами. Інколи обов'язки сформульовані не прямо, наприклад, обов'язок працювати (ч. 1 ст. 27), а побічно, наприклад, обов'язок сплачувати податки сфор­мульований в Конституції таким чином: «Населення підлягає опо­даткуванню у відповідності із законом» (ст. ЗО), забезпечення обо­в'язковою освітою дітей, які знаходяться на піклуванні (ст. 26).

Конституція Японії також містить і гарантії додержання ос­новних прав і свобод. Основою юридичної гарантії є контроль за конституційністю нормативних актів і відповідальність за пору­шення конституційних прав і свобод, що здійснює судова влада.

§ 3. Вищі органи державної влади

**Імператор.** Імператорська династія Японії вважається однією з найстаріших спадкових династій в світі. Як стверджують істо­ричні джерела, перший імператор вступив на японський трон в 660 р. до н. є., а сучасний імператор - 125-й. Царювання кожного імператора представляє собою еру, котра починається з дати всту­пу на трон нового імператора (з 1989 р. починається ера Хейсей -ера правління Імператора Акіхіто).

Після Другої світової війни статус Імператора змінився. Відсутність у післявоєнній Конституції положень про форму правління створює основу для існування різних поглядів із цього питання. Найбільш поширене сьогодні міркування, що сучасна Японія - парламентська салічна монархія.

Статус Імператора в Японії має свої особливості. Для того щоб найкраще уявити собі його реальну владу, необхідно звернутися

не тільки до юридичних повноважень - статей Конституції, а й до фактичної діяльності Імператора. За Конституцією (ст. 1) Імпера­тор є символом держави і єдності народу, його статус визначається волею всього народу, котрому належить суверенна влада.

Відповідно до статей 3 та 4 Конституції Імператор не наділе­ний повноваженнями, пов'язаними із державною владою. Всі його дії щодо державних справ можуть бути започатковані тільки зі згоди і схвалення Кабінету міністрів, котрий несе за них відпові­дальність. За поданням Парламенту Імператор призначає Прем'єр-міністра, а за рекомендацією останнього - інших членів Кабінету; за поданням Кабінету призначається головний суддя Верховного суду (ст. 6).

Зі згоди і схвалення Кабінету Імператор від імені народу здійснює наступні дії, які належать до справ державних (ст. 7):

* промульгацію поправок та змін до Конституції, законів, уря­  
  дових указів та договорів;
* скликання Парламенту, розпуск Палати представників і  
  об'являє про загальні вибори до Парламенту;
* підтвердження відповідно до законів призначення та  
  звільнення державних міністрів й інших посадових осіб, а також  
  повноважень і вірчих грамот послів та посланників;
* підтвердження загальних і приватних амністій, пом'якшен­  
  ня та відстрочка покарання, відновлення в правах;
* дарування нагород;
* підтвердження відповідно до закону ратифікаційних грамот  
  й інших дипломатичних документів, прийом іноземних послів та  
  посланників;
* здійснення церемоніалу.

Відповідно до Закону про Імператорське прізвище 1947 р. ди­настичний порядок наслідування престолу оберігає Рада імпера­торського двору, яка складається із двох членів імператорської сім'ї, Прем'єр-міністра, головуючих та їх заступників у палатах Парламенту, головного судді і одного члена Верховного суду.

Повсякденні справи замість скасованого міністерства імпера­торського двору тепер вирішує управління імператорського дво­ру, яке діє при канцелярії Прем'єр-міністра. Начальник управ­ління призначається Прем'єр-міністром, а його кандидатура узгод­жується з Імператором, який і керує роботою персоналу, чисельність котрого на початку 80-х років складала 1 тис. чоловік.

502

Розділ ЗО

Основи конституційного право Японії

503

У випадках коли встановлювалося регентство Регент діяв від Імені Імператора. Крім того, Імператор відповідно до закону може доручити іншим особам здійснювати свої повноваження.

Однак на практиці у Імператора ще менше повноважень, ніж у Монарха Великобританії, тому що йому заборонено здійснювати навіть такі традиційні для глави уряду права, як право на вето, вплив на формування уряду, верховне головнокомандування збройними силами держави. Імператор - це символ єдності наро­ду, а в повсякденному житті виконує церемоніальні функції зов­нішньополітичного характеру.

Цілу низку зовнішньополітичних заходів Імператор виконує не самотужки, йому в цьому допомагають члени імператорської сім'ї. Разом із тим, відповідно до ст. 73 Конституції керівництво зовніш­ньою політикою належить до компетенції Кабінету міністрів, який представляє Японію у відносинах із іноземними державами.

Імператорська сім'я в Японії користується дуже великим авто­ритетом у суспільстві, і приблизно 80% дорослого населення краї­ни підтримують монархічну форму правління в країні.

Парламент. У 1874 р. перша політична партія Японії предста­вила уряду декларацію про створення представницького законо­давчого органу. Перші загальні вибори пройшли 1 липня 1890 p., а перша сесія Парламенту була скликана 29 листопада 1890 р.

Відповідно до положень ст. 41 Конституції Японії *«Парламент є вищим органом державної влади і єдиним законодавчим органом держави».* Компетенція Парламенту в Конституції спеціально не визначена, якщо не вважати окремих її положень, які передбача­ють регулювання тих чи інших питань законом. Однак слід зау­важити, що японський Парламент користується невизначеною компетенцією. У всякому разі він здійснює *законодавчу владу, за­тверджує бюджет, контролює діяльність уряду, здійснює суд у по­рядку імпічменту щодо тих суддів, проти котрих відкрита справа про зміщення з посади.*

Порядок роботи Парламенту регулюється Конституцією Японії, Законом про Парламент 1947 p., Регламентом Палати представників 1947 p., а також Регламентом Палати радників 1949 р.

Японський Парламент складається з двох палат - Палати рад­ників та Палати представників. Палата радників складається з 252

членів, яких обирають терміном на 6 років, з переобранням поло­вини складу кожні три роки. Палата представників обирається на 4 роки в кількості 500 депутатів. Палата представників може бути достроково розпущена актом Імператора на вимогу уряду, а верх­ня палата розпуску не підлягає.

Парламент формується шляхом загальних і прямих виборів. Конституція встановлює загальне виборче право для повнолітніх, таємне голосування, недопущення дискримінації у виборчих пра­вах за ознаками раси, статі, релігії, соціального стану, освіти, май­нового стану та доходів (ст. 44).

Питання, які стосуються виборів, регламентуються Законом про обрання на публічні посади 1950 р. із подальшими змінами (останні - в 1994 р. - встановлення нової системи виборів до ниж­ньої палати). Відповідно до цього законом активне виборче право на виборах до обох палат надано громадянам у віці від 20 років, які проживають у виборчому окрузі не менше трьох місяців і вне­сені до списків виборців, пасивне - від 25 років для Палати пред­ставників і ЗО років для Палати радників. Кандидат вносить гро­шову заставу, яка не повертається в разі неотримання їм певного мінімуму голосів. Основу парламентської виборчої системи скла­дає змішана система, яка поєднує в собі елементи мажоритарної і пропорційної систем.

До 1996 р. вибори до Палати представників проводилися за системою середніх виборчих округів. 21 листопада 1994 р. був прийнятий Закон про малі виборчі округи, який дозволив визна­чити кордони округів відповідно до пропозицій Комісії Палати представників щодо демаркації кордонів виборчих округів. Ос­танні вибори проходили за новою виборчою системою, згідно із якою 300 депутатів обираються по одномандатним округам, а 200 -по 11 регіональних блоках відповідно до списку політичних партій пропорційно отриманим голосам. За такою виборчою системою кожен виборець має два голоси.

Палата радників також обирається за змішаною системою. 152 радники обираються від 48 багатомандатних округів (2-8 рад­ників від округу). Крім того, створюється загальнонаціональний округ, в котрому виборці голосують за одну з політичних партій. Обрані від цього округу до палати 100 радників відбирають із кан­дидатів, які раніше були включені кожною партією до свого спис­ку, пропорційно кількості набраних кожною партією голосів. Та-

504

Розділ ЗО

Основи конституційного право. Японії

505

ким чином, виборець один голос віддає за конкретного кандида­та, а другий - за політичну партію.

В Японії діють жорсткі правила передвиборної агітації. Вона триває тільки 12 днів (до змін 1994 р. - 2 тижні), передбачено одне радіо- та телезвернення кандидата протягом не більше п'яти з половиною хвилин за рахунок бюджету. Агітація виборців по домівках, а також агітація проти інших кандидатів заборонена.

Депутати та радники мають вільний депутатський мандат, і питання про недійсність його вирішується 2/3 голосів відповід­ною палатою. Члени палат не несуть відповідальності у зв'язку із своїми промовами, висловлюваннями і голосуванням у палатах, користуються обмеженим депутатським імунітетом.

Закон про Парламент встановлює наступні види парламентсь­ких сесій: чергові (ст. 10), надзвичайні та спеціальні (ст. 11). Чер­гові сесії Парламенту скликаються один раз на рік, у грудні, і три­вають 150 днів (ще їх називають бюджетними сесіями). Рішення про скликання надзвичайної сесії Парламенту приймає Кабінет міністрів за вимогами 1/4 загальної кількості членів однієї з па­лат (ст. 53). Необхідність скликання спеціальної сесії виникає у випадку розпуску Палати представників і триває вона протягом ЗО днів із дня чергових виборів до палати. Оскільки з розпуском Палати представників Палата радників теж закінчує свою робо­ту, то Кабінет міністрів може скликати надзвичайну сесію Пала­ти радників. Однак, якщо її рішення не будуть прийняті Палатою представників протягом 10 днів із дня їх засідання, то вони втра­чають силу.

Засідання палат є відкритими, однак інколи проводяться і за­криті засідання у випадках, якщо резолюція про це прийнята 2/3 голосів присутніх членів (ст. 62 Закону про Парламент). Кожна палата веде протоколи своїх засідань. «Ці протоколи повинні дру­куватися і розповсюджуватися для ознайомлення за винятком тих протоколів, котрі визнаються секретними» (ст. 57 Конституції).

Кожна палата обирає на весь термін повноважень головуючо­го, його заступника, тимчасового головуючого, головуючих пос­тійних комісій та генерального секретаря палати (ст. 58 Консти­туції). Головуючі палат та їх заступники виконують обов'язки з підтримки порядку в палатах та слідкують за виконанням поряд­ку денного. Для того щоб забезпечити безсторонність на засіданні Парламенту, вони, як правило, призупиняють відносини зі свої-

ми партіями. В палатах створюються партійні фракції (щоб ство­рити фракцію, необхідно 2 депутати), котрі відіграють важливу роль у розподілі міністерських портфелів.

У діяльності Парламенту важливу роль відіграють постійні парламентські комісії. Згідно із Законом про Парламент Палата представників має 20 таких комісій (ст. 41, п. 2 Закону про Пар­ламент): у справах Кабінету міністрів, місцевої адміністрації, з питань юстиції, зовнішньої політики, державних фінансів, осві­ти, з соціальних питань, з трудових питань, з питань сільського, лісового та водного господарства, з торгівлі та промисловості, з питань зв'язку, транспорту, будівництва, суспільної безпеки, на­уки і техніки, навколишнього середовища, а також бюджетну, ре­візійну, дисциплінарну комісії і комісію з організації внутрішньої роботи Парламенту.

Палата радників має 17 комісій (ст. 42, п. З Закону про Парла­мент) - таких самих, окрім комісій з питань науки і техніки, сус­пільної безпеки і навколишнього середовища. Ці комісії склада­ють основу механізму розробки та прийняття рішень у Парламенті Японії. До складу комісій входять представники різних партій пропорційно представництву цих партій у відповідній палаті. Де­путати, як правило, не є експертами з питань, які обговорюються в комісіях, тому Закон про Парламент в ст. 43 передбачає, що у випадках, коли для діяльності комісії необхідна участь спеціаль­но підготовлених членів, до її складу можуть входити спеціалісти з проблем, які розглядаються.

Таким чином, у роботі комісії можуть брати участь і не парла­ментарії. Кожен парламентарій зобов'язаний бути членом хоча б однієї комісії (ст. 42, п. 2 Закону про Парламент). Засідання комісій можуть бути двох видів: робочі й загальні. На робочих засіданнях обговорюються найважливіші питання, як правило, в присутності членів Кабінету. На загальних розглядаються зви­чайні питання за участю парламентських секретарів.

*Головним завданням Парламенту є прийняття законів та дер­жавного бюджету.* В законодавчому процесі нижня палата має більшу вагу, оскільки палата представників може подолати вето Палати радників шляхом прийняття закону вдруге 2/3 голосів, причому не від загальної кількості депутатів, а від кворуму (1/3 складу палати - ст. 59 Конституції). Також, якщо Палата радників не прийняла рішення щодо законопроекту протягом 60 днів після

506

Розділ ЗО

Основи конституційного права Японії

507

отримання його з Палати представників (для бюджетного закону цей термін скорочується в два рази), то рішення палати радників вважається рішенням Парламенту.

При кожній палаті діє законодавче бюро, котре допомагає де­путатам при підготовці законопроектів.

Згідно із Законом про Парламент право на законодавчу ініціа­тиву мають депутати Парламенту і Кабінету міністрів. Законо­проект може бути представлений на розгляд Парламенту, якщо його підтримали 20 депутатів або 10 радників. Якщо мова йде про бюджет країни, то його повинні підтримати не менш як 50 депу­татів або не менше 20 радників. Народна законодавча ініціатива Японії невідома.

На першому етапі розробка законів ведеться в департаментах відповідних міністерств. Далі через керівництво міністерства до­кументи потрапляють до канцелярії Прем'єр-міністра, потім до Прем'єр-міністра і тільки потім у Парламент, де над ним почина­ють працювати у відповідних комісіях і в законодавчих бюро па­лат. Якщо комісія дає позитивний результат, проект виноситься на пленарне засідання і обговорюється у двох читаннях. Законо­проект, за винятком особливих випадків, які передбачені Консти­туцією і пов'язаних із наданнями Палаті представників більших можливостей, стає законом після прийняття його обома палата­ми (ст. 59 Конституції). Якщо думки палат розійшлися, то на до­помогу їм створюється *паритетна узгоджувальна комісія* (10 де­путатів та 10 радників).

Парламент має виключні повноваження щодо розпоряджень державними фінансами (про це свідчить ст. 85 Конституції). По­рядок складання і затвердження державного бюджету визначені в Законі про фінанси 1947 р. Кабінет складає і передає Парламен­ту на обговорення і затвердження бюджет на кожний фінансовий рік. Проект бюджету потрапляє до Палати представників (ст. 60 Конституції), після цього головуючий передає його на розгляд до постійної бюджетної комісії. Бюджетні комісії вважаються най­важливішими, тому що вони є найбільшими за кількістю депу­татів (у бюджетній комісії Палати представників 50 членів, а в Палаті радників - 45). Обговорення законопроекту про бюджет відбувається за участю Прем'єр-міністра і всіх членів Кабінету, це робиться для того, щоб вони могли дати відповідні пояснення і відповісти на запити представників політичних партій. В обго-

воренні бюджету беруть участь і представники громадськості. Будь-яка людина може взяти участь в обговоренні бюджету. Ди­ректор бюджетної комісії відбирає кілька чоловік, які будуть бра­ти участь у дебатах. Якщо законопроект про бюджет відхиляєть­ся бюджетною комісією Палати представників, тоді Кабінет міністрів повинен підготувати новий проект бюджету, котрий зно­ву проходить весь шлях обговорення. Після затвердження бюд­жету Палатою представників його направляють до Палати рад­ників, де процедура обговорення повністю повторюється.

Рішення палат, як правило, приймаються простою більшістю голосів. В Японії застосовують три форми голосування: вставан­ням, таємним голосуванням та незапереченням.

Прийнятий закон підписується міністром, який відповідає за його виконання, контрасигнується Прем'єр-міністром і направ­ляється Імператору для промульгації. Закон повинен бути на­друкований протягом ЗО днів і вступає в силу через 20 днів після публікації.

Парламент також відтворює і *контрольні функції за діяльні­стю уряду.* Як нам відомо, Кабінет міністрів Японії повинен ко­ристуватися підтримкою Парламенту з питань політики, яку він проводить. Гарантією цього є інститут парламентської відпові­дальності Кабінету, який складається із наступних елементів: по-перше, кандидатура на посаду Прем'єр-міністра формально оби­рається палатами Парламенту (фактично це лідер партії парла­ментської більшості), по-друге, нижня палата може прийняти більшістю голосів резолюцію про недовіру Кабінету. Основною формою контролю є інтерпеляція, подати яку може будь-який депутат Палати представників через головуючого палати, а відмову головуючого депутат може оскаржити на пленарному засіданні палати. Відповідь на інтерпеляцію депутат повинен отримати протягом 6 днів в усній або письмовій формі. В Кон­ституції Японії закріплено право кожної палати проводити роз­слідування з питань державного управління (ст. 62 Конституції). До форм контролю належить також і загальна дискусія з питань політики, яку проводить уряд на початку кожної сесії, коли в Парламенті виступають Прем'єр-міністр, міністр фінансів та закордонних справ.

**Кабінет міністрів.** Згідно з Конституцією Японії Кабінет міністрів здійснює виконавчу владу (ст. 65). До нього входять

508

Розділ ЗО

Основи конституційного прозо Японії

509

Прем'єр-міністр та інші державні міністри. Конституція визна­чає також *принцип громадянського кабінету* (ст. 66). Під термі­ном «громадянська особа» розуміється особа, яка не знаходиться на військовій службі, ніколи не була професійним військовим і не пропагує мілітаристську ідеологію.

За традицією, головою Кабінету стає лідер партії парламент­ської більшості (ст. 67). У випадку, коли між палатами з цього питання виникають непорозуміння, або у випадку неприйняття Палатою радників рішення протягом 10 днів після рішення Па­лати представників (час перерви в роботі Парламенту не врахо­вується) рішення Палати представників стає рішенням Парламен­ту. Обраний кандидат призначається Імператором на посаду Прем'єр-міністра.

Відповідно до Закону про Кабінет міністрів 1947 р. Прем'єр-міністр призначає не більше 20 державних міністрів (ст. 2 Закону про Кабінет міністрів), причому більшість міністрів повинна бути обрана із членів Парламенту (ст. 68). Фактично всі члени Кабінету -парламентарі і всі вони затверджуються наказом Імператора.

Міністерства і функції окремих міністрів викладені в Законі про структуру державних виконавчих органів 1948 р. 12 міністрів очолюють міністерства юстиції, закордонних справ, фінансів, ос­віти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, сільського, лісо­вого і рибного господарства, зовнішньої торгівлі і промисловості, транспорту, зв'язку, праці, будівництва, місцевого самоврядуван­ня. Крім того, один міністр Кабінету є генеральним секретарем, інші 8 міністрів стають міністрами «без портфелів», вони фактич­но виконують обов'язки радників Прем'єр-міністра і за традицією керують окремими підрозділами його канцелярії. В Кабінеті міністрів Японії відсутні посади військового та військово-морсь­кого міністрів, а також міністра внутрішніх справ (силами само­оборони керує міністр «без портфеля» - начальник управління національної оборони, а також деякі функції виконує міністер­ство місцевого самоврядування).

У період, коли міністр виконує свої обов'язки, він не може бути притягнутий до судової відповідальності без згоди на це Прем'єр-міністра (ст. 75 Конституції). Прем'єр-міністр може на певний час звільнити міністра від посади (ст. 68). Кабінет несе колективну відповідальність перед Парламентом (ст. 66) і якщо палата пред­ставників приймає вотум недовіри або відмовляється голосувати

за довіру уряду, Кабінет міністрів повинен піти у відставку в тому випадку, якщо Палата представників не буде розпущена Кабіне­том протягом 10 днів (ст. 69). Кабінет також повинен піти у відставку, якщо посада Прем'єр-міністра стає вакантною, або якщо скликається перша сесія Парламенту після виборів до Палати представників (ст. 70).

Більш детально діяльність Кабінету міністрів регламентована в Законі про Кабінет міністрів, де визначені структура та функції Кабінету, компетенція Прем'єр-міністра та інших міністрів, відно­сини з іншими державними органами.

Процедура засідання Кабінету для прийняття рішень регу­люється згідно зі звичаєм. Засідання Кабінету є закритими, про­водяться два рази на тиждень у період парламентської сесії, рішен­ня приймаються одностайно або на основі консенсусу.

До повноважень Прем'єр-міністра як голови Комітету слід від­нести загальну координацію діяльності Кабінету, призначення і звільнення від посад державних міністрів, внесення на розгляд Парламенту законопроектів, доповіді Парламенту про загальний стан державних справ і зовнішньої політики, підписання законів та наказів одноосібно (як відповідний міністр), контрасигнація підписів уповноваженого міністра, участь у проведенні переговорів і підписанні міжнародних договорів, керівництво підготовкою і укладання міжурядових угод. Прем'єр-міністр має канцелярію.

Кожен міністр має двох заступників: парламентського (ст. 17 Закону про структуру державних виконавчих органів ) і адміні­стративного (ст. 17, п. 2 того ж закону). Міністри фінансів, сільського, лісового та рибного господарства, зовнішньої торгівлі й промисловості мають двох парламентських заступників. Японські міністри не є спеціалістами, тому реальним керівником міністерства є адміністративний заступник - професійний чинов­ник із спеціальною освітою.

Безпосередньо при Кабінеті міністрів діє *секретаріат,* який очолює генеральний секретар Кабінету, *законодавче бюро, рада у справах персоналу та рада національної оборони.* При законодав­чому бюро інколи створюються *тимчасові комісії та ради.*

У канцелярії Прем'єр-міністра і міністерствах існує велика кількість *комітетів і управлінь.* Так, при канцелярії Прем'єр-міністра діє комісія з урегулювання екологічних конфліктів, ко­мітет у справах державної безпеки (йому підпорядковано управ-

510

Розділ ЗО

Основи конституційного право Японії

511

ління поліції), комітет у справах справедливої торгівлі, управлін­ня у справах державних земель, управління імператорського дво­ру, управління у справах навколишнього середовища.

*Незалежні органи.* Це органи, незалежні від уряду. До них слід віднести перш за все, Ревізійну раду і Раду державних установ.

Ревізійна рада повинна контролювати державний бюджет і державні витрати. Згідно зі ст. 90 Конституції заключний звіт про державні доходи та витрати щорічно перевіряється Ревізійною радою. Цей звіт являє собою доповідь разом із доповіддю Кабіне­ту міністрів протягом фінансового року.

*Рада державних установ* відає питаннями служби державних чиновників і слідкує за тим, щоб коли займаються державні поса­ди не отримала перевагу жодна з партій, а призначення проходи­ли виключно на основі професійної кваліфікації і досвіду претен­дентів.

§ 4. Судово влада

Ієрархія судових органів у Японії має чотириступеневу струк­туру: Верховний суд, вісім Вищих апеляційних судів, 50 місце­вих судів (у кожній префектурі по одному і чотири місцевих суди на острові Хоккайдо), 50 сімейних судів і приблизно 450 пер­винних судів (місцеві й сімейні суди мають однаковий статус). Створення спеціальних судів Конституцією заборонено (ст. 76). Правовою основою судоустрою в Японії є Конституція і Закон про суди 1947 р.

Очолює японську судову систему **Верховний суд,** наділений найширшими повноваженнями як вища судова інстанція, вищий орган конституційного нагляду і орган, який керує всіма нижчи­ми судами. Верховний суд встановлює правила для роботи на тільки судів, а й адвокатів. Крім того, його правила обов'язкові для виконання і прокуратурою.

Верховний суд, вищі, місцеві й первинні суди розглядають цивільні і кримінальні справи. Компетенція Верховного суду по­ширюється на всю територію країни і умовно може бути розподі­лена на три основні сфери: розгляд цивільних, кримінальних і ад­міністративних справ; судове управління; конституційний нагляд.

Вищим судовим органом є Верховний суд, до складу котрого входить головний суддя, якого призначає Імператор, і 14 суддів,

призначених Кабінетом. Призначення суддів Верховного суду затверджується всенародним референдумом під час найближчих виборів до Палати представників; потім такі референдуми повто­рюються кожні 10 років (ст. 79 Конституції).

Верховний суд виконує свою роботу в повному складі (кво­рум - 9 членів) або в складі відділень (ст. 9 Закону про суди). Закон про суди передбачає, що питання, які стосуються розгляду законів і підзаконних актів на предмет відповідності Конституції, мають розглядатися Верховним судом у повному складі (ст. 10 Закону про суди). Рішення з цього питання приймається Верхов­ним судом, якщо за нього проголосувало не менше 8 членів суду (на практиці це буває рідко).

Основною функцією Верховного суду є конституційний кон­троль, а крім того, він виступає судом останньої інстанції при роз­гляді будь-яких справ. Він розглядає у другій інстанції справи про злочини проти держави, і в третій - інші кримінальні та цивільні справи. Верховний суд також виконує повноваження судового управління. Він узагальнює судову практику, видає обов'язкові керівні матеріали для судів нижчої інстанції, положення про про­куратуру при Верховному суді, про внутрішню дисципліну і уп­равління судовими органами, встановлює правила процедури судочинства, роботи адвокатів, внутрішнього розпорядку в су­дах (ст. 77 Конституції).

**Вищі суди** (всього 8, мають 6 відділень) є судами першої інстанції у справах про державну зраду та інші злочини проти держави, а також апеляційною інстанцією з цивільних та кримі­нальних справ, які розглядаються в судах нижчої інстанції. Спра­ви розглядаються колегією з трьох суддів, а колегія з п'яти суддів розглядає справи про деякі державні злочини.

**Окружні суди** (всього 50, мають 242 відділення) розглядають основну масу цивільних та кримінальних справ, а також є апеля­ційною інстанцією у рішеннях, які виносяться дисциплінарними судами. Вони знаходяться в кожній із 47 префектур. Справи роз­глядаються, частіше за все, одним суддею або колегією з трьох суддів, якщо справа стосується звинувачення в злочині, котрий карається позбавлення волі терміном більше одного року. Кордо­ни судових округів побудовані таким чином, щоб вони не співпа­дали з кордонами територіальних одиниць місцевого самовряду­вання.

512

Розділ ЗО

Основи конституційного право Японії

513

**Суди по сімейних справах** мають таку ж структуру, як і ок­ружні суди, і діють при окружних судах і в їх відділеннях. Вони виконують примирливу функцію і виносять рішення у справах, пов'язаних із сімейним правом, розглядають деякі кримінальні злочини, які скоїли неповнолітні (до 20 років).

Як допоміжні органи при сімейних судах існують *примирливі комісії,* до кожної з котрих входять суддя та представник населен­ня. В штатах сімейних судів для підготовки до розгляду справ неповнолітніх діють так звані дослідники (тьосакан), в обов'язки котрих входить вивчення на науковій основі особистості непов­нолітнього, соціального середовища, в якому він живе, умов, за яких він скоїв злочин. Ефективність сімейних судів достатньо висока, однак їх перевантаженість заважає індивідуалізації підхо­ду до неповнолітніх.

**Дисциплінарні суди** (всього 575) розглядають незначні цивільні справи з ціною позову не більше 900 тис. ієн і деякі кри­мінальні справи. Вони розглядаються одним суддею, котрий не обов'язково повинен мати юридичну освіту.

Всі судді призначаються на свої посади Кабінетом міністрів терміном на 10 років, за списками кандидатів, який складається Верховним судом Японії. Після 10 років сумлінної праці суддя може бути переобраним на другий термін, і все це може повторю­ватися кілька разів через кожні 10 років, поки він не досягне пен­сійного віку (65 або 70 років).

Разом із тим, Конституція передбачає ряд заходів, спрямова­них на підвищення авторитету суддів. Так, зокрема, призначен­ню в члени Верховного суду передує так звана процедура «пере­гляду народом» при проведенні виборів до Палати представників. І якщо більшість виборців дасть згоду на зміщення якого-небудь судді, він повинен негайно залишити свою посаду. Така процеду­ра повторюється кожні 10 років.

Однак, не дивлячись на зовнішню ефективність таких заходів, їх доцільність викликає серйозні сумніви у японських фахівців, тому що більшість виборців погано знає членів Верховного суду. Судді всіх судів можуть бути звільнені з иосад тільки в резуль­таті публічного розгляду відповідно до процедури імпічменту, кот­ра передбачає розгляд звинувачень на адресу судді спеціальними органами парламенту.

**Прокуратура** діє на основі Закону про прокуратуру 1947 р. Певна суперечність між принципом незалежності прокуратури з субординаційними відносинами з міністерством юстиції формаль­но дозволяють ті обставини, що стосовно конкретних справ міністр може дати вказівки лише Генеральному прокурору. Про­куратура повинна дотримуватися правил, встановлених Верхов­ним судом.

Прокуратура являє собою центральну організацію, яку очолює генеральний прокурор, однак структура її пристосована, перш за все, до судової системи: служби генеральної прокуратури є у Вер­ховному суді, при вищих, територіальних, сімейних та інших су­дах. Прокуратура наглядає за веденням слідства у найбільш склад­них кримінальних справах, а також за виконанням кримінальних покарань.

І ще на одній особливості діяльності прокуратури хотілося б зупинитися. Цікаво, що прокурор не зобов'язаний знайомити з усіма матеріалами справи навіть суддю, котрому він передає лише звинувачувальний висновок без будь-яких інших документів.

Сьогодні існують *комісіїз контролю за діяльністю прокурату­ри.* Вони створюються з представників населення та мають обме­жену компетенцію: прокурор «враховує» думку комісії, котра, однак, для нього не є обов'язковою.

Правову основу для організації і діяльності японської поліції складає Закон про поліцію 1954 р. Відповідно до Закону поліція існує як самостійна державно-муніципальна одиниця. Державну частину поліцейської системи складає головне поліцейське управ­ління, а також структури, які знаходяться в його складі (штаб дво­рової поліції, поліцейська академія, НДІ поліції) та його пери­ферійні органи. До периферійних органів належать управління поліцейських округів. При цьому кожний округ охоплює терито­рію кількох префектур.

**Адвокати** ведуть свою професійну діяльність на основі Зако­ну про адвокатів 1949 р. Відповідно до його положень вони про­водять захист сторін у судових процесах, а також дають консуль­тації з юридичних питань. Крім того, для того щоб професійно займатися адвокатською практикою, необхідно зареєструватися *в Японській федерації адвокатів.* Тільки після такої реєстрації ад­вокати постійно працюють у колегії адвокатів, які створюються у відділеннях окружних судів і мають статус юридичної особи.

**J3 — 6-565**

514

Розділ ЗО

Основи конституційного права Японії

515

§ 5. Місцеве самоврядування і управління

Японія є унітарною державою, і в той же час у ній отримали широкий розвиток муніципальні інститути. Ієрархічна система адміністративно-територіального поділу будується на основі двох складових. Верхня складова створює префектури (їх в Японії 47), які поділяються на чотири категорії: «то» (Токіо), «до» (Хоккай­до ), «фу» (Осака і Кіото ) і «кен» (43 префектури). Правовий стан префектур різних категорій однаковий. Нижня складова ад­міністративно-територіального поділу створює міста («сі»), се­лища («мати») і сільські общини («мура»). Столиця країни м. То­кіо в адміністративному відношенні представляє собою 23 спеці­альних райони, які прирівнюються до міст.

Поряд із префектурами та муніципалітетами, які являють со­бою звичайні органи місцевого самоврядування, в Японії можуть створюватися особливі органи місцевого самоврядування для вирішення конкретних завдань. Це *особливі столичні райони, кор­порації регіонального розвитку, асоціації органів місцевого само­врядування, фінансово-промислові округи.*

Принцип місцевої автономії відображається в Конституції (гл. 8) та Законі про місцеві автономії 1947 р. Поряд з цими дже­релами діють кілька десятків інших нормативних актів - законів та підзаконних актів. Серед них Закон про місцевих комуналь­них службовців 1950 p., Закон про сільськогосподарські комітети 1951 р., ряд інших законів, які визначають механізм фінансуван­ня органів місцевого самоврядування.

Японські правознавці розрізняють *принцип місцевої автономії, автономію місцевої общини і автономію жителів.* Принцип місце­вої автономії означає автономію адміністративно-територіальної одиниці від держави. Автономія місцевої общини пов'язана із внутрішньою організацією і формами діяльності адміністратив­но-територіальних одиниць та передбачає управління общини громадянами, які проживають на її території. Автономія жителів визначається процедурою проведення місцевого референдуму, яка закріплена в Законі про місцеве самоврядування. Це забезпечує можливість подання певною частиною населення петиції про прийняття, зміни або відміну місцевих постанов про проведення інспекції діяльності місцевих зборів, відкликання їх депутатів, зняття з посади глав місцевих органів та інших посадових осіб.

Крім того, Парламент може прийняти закон, який стосується будь-якої конкретної муніціпії, тільки за згодою абсолютної більшості її мешканців.

Функції, які виконують органи місцевого самоврядування, є трьох видів:

* власне місцеві функції;
* «адміністративні повноваження» (носять місцевий характер,  
  однак мають більшу частину участі держави в цих справах);
* функції, які делегуються центральними установами.

Стаття 94 Конституції закріплює за муніціпіями право управ­ляти своїм майном, вести справи і управляти в своїх кордонах. Важливе значення має наділення муніціпій (муніципальних зборів) правом приймати обов'язкові постанови, тобто нормативні акти місцевого значення. Загальний перелік функцій міститься в Законі про місцеве самоврядування (п. З ст. 2). Він містить 22 напрями діяльності, до яких належать: підтримання суспільного порядку на своїй території; забезпечення безпеки, здоров'я та бла­гополуччя населення; управління парками, площами і дорогами; ведення комунального господарства; управління лікарнями, шко­лами тощо.

Місцевим законодавчим органом в муніціпії є муніципальні збори, які очолює голова. Склад зборів залежить від чисельності населення: крупні префектуральні збори налічують до 120 членів, маленькі сільські - близько 12. Закон про місцеве самоврядуван­ня передбачає можливість заміни місцевих зборів у селищах за­гальними зборами мешканців (ст. 91 Закону про місцеве само­врядування), однак на практиці це зустрічається вкрай рідко. Місцеві збори збираються чотири рази на рік на сесії (п. 2 ст. 102 Закону про місцеве самоврядування).

Керівництво виконавчою владою в муніціпії виконує її голо­ва - губернатор у префектурах, мер у містах та старости в сели­щах (ст. 139 Закону про місцеве самоврядування). Голова місце­вої адміністрації має право вносити на розгляд місцевих зборів проекти рішень, встановлювати місцеві податки, накладати вето на рішення зборів (воно може бути прийнято більшістю в 2/3 го­лосів удруге), достроково розпускати збори. Збори, в свою чергу, можуть звільнити голову адміністрації від посади більшістю в 3/4 голосів. Виконавчими повноваженнями користуються також

**33\***

516

Розділ ЗО

Основи конституційного право. Японії

517

постійні комісії місцевих зборів: з освіти, праці, справ персоналу, суспільної безпеки тощо (п. 5 ст. 80 Закону про суди, який перед­бачає 11 постійних комісій).

На рівні муніципальних органів більше, ніж на загальнонаці­ональному, розвинуті інститути безпосередньої демократії. Так, шляхом прямих виборів обираються не тільки депутати муніци­пальних зборів, а й губернатори, мери і старости. Муніципальні збори і голови муніціпій обираються мешканцями, які зареєстру­валися у відповідному районі, терміном на чотири роки (ст. 93 Закону про місцеве самоврядування). Населення може вимагати відкликати депутатів, розпустити муніципальні збори (ці питан­ня вирішуються комісією з контролю за виборами абсолютною більшістю голосів за вимогами не менш як 1/3 складу комісії), прийняття зборами тієї чи іншої обов'язкової постанови (які не стосуються податків і фінансів, за вимогами не менш як 1/15 ви­борців даного муніципалітету), проведення ревізії фінансово-бюд­жетної діяльності муніципальних органів.

В Японії накопичений достатній досвід вирішення проблем, пов'язаних із загальною діяльністю на територіях, котрі виходять за кордони однієї префектури. Така взаємодія стала можливою завдяки формуванню **«рад у зв'язках з місцевими адміністраці­ями»** відповідно до положень спеціального Закону 1965 р. Такі ради створюються в складі префектур і деякої кількості міст. З 1969 р. застосовується також введений міністерством у справах самоврядування порядок об'єднання зусиль сусідніх муніціпій у вирішенні справ, котрі стосуються обслуговування населення. В цих випадках створюються кооперативи або консультативні ради. Зараз практично 90% первинних органів місцевого самоврядуван­ня Японії беруть участь у такому співробітництві.

Незважаючи на розвинену систему органів місцевого самовря­дування, в Японії існує жорсткий прямий контроль центральних установ за діяльністю органів місцевого самоврядування. Між центральними та місцевими органами влади інколи виникають напружені відносини, і це пов'язано із бажанням центру обмежи­ти самостійність муніціпій. В першу чергу, "це стосується фінан­сового контролю, оскільки в Японії більше 70% податків потрап­ляє до державного бюджету і лише 30% - до місцевих. До того ж, є такі установи, які контролюються центральними міністерства­ми та управліннями.

З кінця 70-х років у Японії почали активно обговорювати про­блему про необхідність проведення адміністративної реформи, в тому числі підвищення ролі регіонів. У другій половині 80-х років приступили до її виконання. З липня 1992 р. діє система «пілот-них органів місцевого самоврядування», яка заключається в роз­ширені прав міст із населенням понад 200 тис. чоловік. У червні 1993 р. обидві палати Парламенту прийняли резолюцію про роз­ширення повноважень місцевої влади, вимагаючи від уряду кон­кретних заходів, спрямованих на розробку відповідних законів. У рамках роботи над проведенням адміністративної реформи Комітет з вивчення системи місцевої влади запропонував п'яти­річну схему процесу децентралізації.

На початку 1994 р. був створений Комітет просування рефор­ми (який складався із 7 членів, призначених Прем'єр-міністром і погоджений з Парламентом із числа авторитетних осіб), котрий був наділений правом надавати рекомендації й інспектувати ро­боти з проведення децентралізації, а в грудні 1994 р. уряд затвер­див «основні напрями реформи місцевого самоврядування». В лютому 1995 р. уряд вніс на розгляд Парламенту закон про де­централізацію, який в травні 1995 р. був прийнятий. Згідно із За­коном робота з проведення децентралізації повинна бути завер­шена протягом п'яти років, у першу чергу, шляхом внесення змін до існуючих законів, які стосуються питань місцевого самовря­дування.

Основи конституційного права Бразилії

519

**Розділ 31**

Основи конституційного право Бразилії

Бразилія (Федеративна Республіка Бразилія ) - одна з най­більших держав Латинської Америки. Вона займає п'яте місце в світі за розмірами території (після Канади, Китаю, США та Росії), п'яте - за чисельністю населення (близько 167 млн у 1999 p.), де­в'яте - за обсягом ВВП, 53-е - ВВП на душу населення. Однак Бразилію відносять до країн, які ще розвиваються. Великі про­мислові міста (Сан-Паулу нараховує близько 20 млн чоловік), найкрупніші в світі поміщицькі латифундії поєднуються з на­півфеодальними пережитками, використання штучних супутників Землі та животіння корінного населення країни з патріархальни­ми порядками - такі контрасти сучасної Бразилії.

За формою державно-територіального устрою Бразилія - фе­дерація (Союз). Вона розділена на 26 штатів, федеральний округ, в якому знаходиться столиця країни, муніципалітети. Крім того, в складі федерації знаходяться також три федеральні території, підпорядковані центральній владі.

§ 1. Конституція

Діюча Конституція Бразилії - восьма в історії країни. Вона була прийнята в 1988 р. після довгого правління військових і складного перехідного періоду. Розробка проекту Конституції розпочалася ще в 1985 р. 18 липня 1985 р. Президент країни підпи­сав декрет про створення Тимчасової конституційної комісії, до якої увійшли 49 найвидатніших юристів Бразилії. її перший, по­передній, проект викликав серйозні зауваження з боку лівих і пра­вих партій. Тому розробку тексту Конституції продовжили у 8 тематичних комісіях Установчих зборів.

Проект, підготовлений Установчими зборами, був надруко­ваний і 9 липня 1987 р. винесений на всенародне обговорювання, яке було дуже жвавим. У результаті застосування народної ініціа­тиви до проекту внесли 122 поправки. Самі ж члени Установчих зборів запропонували 60 тис. поправок. Заключне голосування сталося 22 вересня 1988 р. «За» було подано 474 голоси, «проти» -

15, утрималися 6 членів Зборів. Конституція набрала чинності 5 жовтня 1988 р.

Бразильська Конституція налічує 42 тис. слів і за розмірами в шість разів перевищує Конституцію США, а за обсягом посту­пається лише Конституції Індії. Основний закон поклав початок новому періоду в історії країни - періоду «Нової республіки».

Конституція 1988 р. побудована відповідно до конституцій­них традицій Бразилії, а в більш широкому розумінні були вра­ховані й латиноамериканські традиції, які практично завжди орі­єнтувалися на державно-правову систему США. Вплив правової системи США вельми помітний і навіть починається Конститу­ція країни із повторення знаменитої фрази із Конституції США 1787 p. Тільки тут читаємо: «Ми, представники бразильського народу...». Мета створення нової бразильської держави значно ширша, ніж та, яка вказана в Основному законі США (Преамбу­ла). Основними цілями держави є: створення демократичної дер­жави, яка повинна « забезпечити існування соціальних та індиві­дуальних прав, свободу, безпеку, добробут, розвиток, рівність і справедливість як найвищих цінностей суспільства, плюралістич­ного і без забобонів, заснованого на соціальній гармонії, на внут­рішньому і міжнародному порядку із мирним вирішенням розбіж­ностей...». Республіканська президентська форма правління, фе­деративна форма територіального устрою, примат особистих прав і свобод перед іншими - все це було запозичено із конституційної системи США.

У той же час до акта 1988 р. увійшли деякі інститути із євро­пейського конституційного права. Спеціальні глави і частини при­свячені економічному порядку, соціальному порядку, міській політиці, аграрній політиці, охороні здоров'я, спорту, проблемам науки і техніки. Всі вони мають відношення до відповідних поло­жень конституцій Португалії 1976 p., Іспанії 1978 p., Греції 1975 р. та Франції 1958 р.

Композиційно Конституція 1988 р. побудована за європейсь­ким зразком: вона відкривається Преамбулою, за якою йдуть роз­діли про основні принципи, права і гарантії, організацію держа­ви, захист держави і демократичних інститутів, про податки і бюд­жет, економічну і фінансову політику, соціальний устрій, і наприкінці - загальні конституційні положення.

520

Розділ 31

Основи конституційного прозо Бразилії

521

Конституція Бразилії - найвищий закон у країні, і ця обста­вина закріплює таку важливу рису як система контролю консти-туційності. Разом з тим, акт 1988 р. (ст. 59 ) визначив ієрархію нормативних актів, які видаються федеральною законодавчою владою: на першому місці стоять поправки до Конституції, далі -додаткові закони, нижче звичайні закони, делегуючі закони, тим­часові заходи, законодавчі декрети, резолюції.

Визначаючи характер зовнішньополітичних відносин бра­зильської держави, Конституція дає перелік загальновизнаних принципів міжнародного права (незалежність, рівність, невтру­чання у внутрішні справи тощо, а також неприймання тероризму і расизму і надання політичного притулку).

Відбиваючи сучасні тенденції конституційного розвитку, Основ­ний закон детально обговорює економічну структуру суспільства, виходячи з постулатів ринкової, соціально орієнтованої економі­ки. Конституція встановлює, що «економічний порядок у країні базується на праці й вільній ініціативі, його мета - забезпечити всім гідне існування відповідно до принципу «соціальної справедли­вості». Економічний устрій Бразилії спирається на суверенітет дер­жави, приватну власність і її соціальні функції, свободу конкуренції, захист прав споживачів, пошук шляхів повної зайнятості тощо. В Конституції також йдеться і про перспективи планування, однак держава практично не має права втручатися в економічну сферу. її втручання можливе лише в деяких випадках, зокрема, для національ­ної безпеки або в публічних інтересах (ст. 173). Державні компанії, компанії зі змішаним капіталом й інші організації, які займаються економічною діяльністю, підпорядковуються тим же правилам, що і приватні компанії. Як монополії держави Конституція закріплює розвідку, видобуток, переробку, імпорт та експорт нафти та газу (ст. 177).

У Конституції також говориться і про можливість націоналі­зації підприємств (після прийняття Основного закону націоналі­зація в країні проводилася), а також дуже'тостру для Бразилії проблему - земельну реформу. В загальному плані це питання вирішене на користь землевласників, однак по суті аграрна про­блема залишається невирішеною.

Конституція регулює відносини і з аборигенами країни. Вона визнає за ними право на соціальну організацію, звичаї, віроспові-

дання, а також право на землю, на якій вони постійно жили. Од­нак земля племен вважається не їх власністю, а федеральним май­ном. Кордони земель встановлює уряд, експлуатація річкових ре­сурсів і мінеральних родовищ племен можлива лише з дозволу Парламенту. Парламент може надати такий дозвіл лише після консультацій з племенами, а у випадках, коли держава буде екс­плуатувати природні ресурси, які належать племенам, певна част­ка прибутку відраховується племенам.

Бразильська Конституція - демократична Конституція. Вона передбачає багатопартійність, політичний плюралізм, розділен­ня влади, певні заходи проти концентрації влади, послаблює пов­новаження Президента і посилює роль Парламенту, передбачає місцеве самоврядування, зрівнює положення штатів і територій, закріплює широкі права громадян, особливо «права трудящих», встановлює систему судових органів, у тому числі й спеціальних судових установ, які б захищали права громадян і конституцій­ний порядок.

Деякі частини і розділи Конституції Бразилії носять *деклара­тивний* характер. В Основному законі є певна кількість принципів, ідеологічних положень, гасел, які позбавляють окремі статті юри­дичної визначеності, заважають її прямому використанню і зас­тосуванню. У зв'язку з цим Конституція передбачає видання «до­даткових законів» - актів конституційного характеру, а також інших законів.

Конституція змінюється шляхом внесення до неї поправок (ст. 60). Поправки можуть бути запропоновані третиною кожної з двох палат Парламенту, Президентом, 2/3 голосів законодавчих зборів штатів. Вони повинні бути прийняті двічі обома палатами Парламенту, кожен раз більшістю в 3/5 їх складу. Після цього по­правки промульгуються президіями палат Парламенту (Палати депутатів і Сенату), а не Президентом. Конституція не може змінюватися за умов надзвичайного стану, а також умов федераль­ного втручання в справи штатів - інституту, передбаченого Кон­ституцією. Також не можуть переглядатися: федеративна форма устрою держави, демократичні принципи виборчого права, поло­ження про розподіл влади, норми і особисті права і гарантії лю­дини і громадянина.

522

Розділ 31

Основи конституційного прозо. Бразилії

523

§ 2. Основи правового статусу особи

Конституція Бразилії містить певну кількість положень, які стосуються до прав людини і громадянина. Цілком імовірно, що це найбільш деталізоване регулювання прав і свобод різних кате­горій населення (в тому числі трудящих, пенсіонерів, дітей) се­ред всіх конституцій країн світу. До Конституції включені такі права особи, які раніше звичайно не розглядалися на конститу­ційному рівні, наприклад, право на 13-у заробітну плату, право на безкоштовну допомогу дітям до 6-й років, право пенсіонерів на індексацію пенсій у зв'язку з інфляцією тощо.

Конституція 1988 р. приділила правам і свободам надзвичай­ну увагу. їм присвячений спеціальний другий розділ, який має назву «Основні права і гарантії». Цей розділ включає кілька глав: «Про індивідуальні і колективні права і обов'язки», «Про соціальні права», «Про громадянство», «Про політичні права», «Про по­літичні партії».

Конституція Бразилії не обмежується правами, свободами, гарантіями і обов'язками, які в ній записані. Надзвичайно важли­ва норма міститься в параграфі 2 ст. 5: «Права і гарантії, які містяться в Конституції, не виключають інших прав і гарантій, котрі випливають із устрою і принципів, які вона закріпила, або міжнародних договорів, учасником яких є Федеративна Респуб­ліка Бразилія». В даному положенні містяться два розряди прав і свобод - перший, що охоплює права і свободи, на котрі спираєть­ся сама Конституція і розвивається в звичайному законодавстві і судовій практиці, і другий, котрий має своїм джерелом міжнарод­не право. Іншими словами, визнаються права і свободи, які регу­люються міжнародним правом, акти котрого ратифікувала Бра­зилія.

Конституція закріплює принцип *рівноправності* індивідів. У ній говориться про традиційні аспекти рівноправності перед за­коном незалежно від статі, раси і національності, а також неза­лежно від професії, освіти й інших характеристик особи. Прин­цип рівноправності в сфері певних особистих прав Конституція поширює й на іноземців. У статтях 5, 12 Конституції говориться, що всі, бразильці й іноземці, рівні перед законом, якщо це сто­сується права на життя, безпеку і власність.

Особливо широко представлені в Конституції норми *соціаль­но-економічних прав,* котрі також поширюються не тільки на гро-

мадян Бразилії. До них відносять право на працю, відпочинок, ос­віту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, соціальний захист. Особливу групу соціальних прав складають права трудящих. Сюди належать право на страйки (робітники самі приймають рішення про час страйку і про свої вимоги), право на створення профспілок, право трудящих на 13-у заробітну плату до Різдва, на участь в управлінні підприємствами і участь у розподілі при­бутків, право на соціальне забезпечення. Окремо говориться про права пенсіонерів: пенсія не повинна бути нижче прожиткового мінімуму, вона повинна підвищуватися з урахуванням інфляції, пенсіонер також повинен отримувати 13-у пенсію наприкінці року. Однак слід мати на увазі, що при реформах (ревізіях) Кон­ституції в 1994-1999 pp. деякі з цих положень, а також деякі по­ложення економічного характеру, були виключені із тексту Ос­новного закону, бо виконати їх було неможливо.

*Політичні права,* які закріпленні в бразильській Конституції, ма­ють в основному традиційний характер: виборче право, свобода сло­ва, зборів, об'єднань тощо, але деякі з них трактуються значно шир­ше, ніж у попередніх бразильських конституціях. Наприклад, «ство­рення об'єднань і право проводити збори в місцях, відкритих для публіки, тепер не вимагає застосування дозвільного порядку».

До сфери *особистих прав і свобод* Конституція включає як тра­диційні права, так і деякі з тих, що є новими для конституційного права. До числа традиційних належать: недоторканність особи, житла, таємниця листування, право habeas corpus, та інші проце­суальні права (арешт за судовим рішенням або на місці злочину, право обвинуваченого на захист тощо). Деякі процесуальні права отримали в Конституції деталізацію (наприклад, коли йдеться про затримання людини, необхідна присутність адвоката). До числа нетрадиційних норм права, які, до речі, зустрічаються і в інших нових конституціях, належить і право на інформацію і поширення інформації, процедура habeas data - право бразильських громадян й іноземців, які проживають у країні, отримувати всю інформа­цію про себе, яка знаходиться в державних установах, права спо­живачів, право кожного на збалансовану екологію.

*Колективні права* також сформульовані в Конституції достат­ньо широко. В ній збережені положення, які раніше були закріп­лені в основних законах Бразилії, мається на увазі право на «на­родну дію»: колективні вимоги трудящих про відміну актів дер-

524

Розділ 31

Основи конституційного право Бразилії

525

жавних органів, які зазіхають на національну мораль, навколишнє середовище, охорону здоров'я. В Конституції також іде мова і про права політичної опозиції (зокрема, вона повинна мати доступ до всіх офіційних документів уряду, а її представник може увійти до деяких дорадчих органів при найвищих посадових особах держа­ви), вводиться поняття колективної безпеки, говориться про пра­во на самовизначення.

§ 3. Вищі органи державної влади

**Національний конгрес.** Статус бразильського парламенту -Національного конгресу визначено в гл. 1 «Про законодавчу вла­ду» розділу IV Конституції країни.

Національний конгрес складається із двох палат: Палати де­путатів (513 чоловік ), яка є органом загальнонаціонального пред­ставництва, і Федерального сенату (81 сенатор ) - палата пред­ставництва суб'єктів федерації.

Нижня палата Національного конгресу - *Палата депутатів* обирається терміном на чотири роки за пропорційною виборчою системою і, на відміну від США, відповідно до Конституції Бра­зилії, у виборах бере участь населення федеральної території і фе­дерального округу на рівних підставах. У результаті використан­ня пропорційної системи виборів у палаті депутатів представлені кілька партій, більшість з яких має невелике представництво. Однак слід зауважити, що така роздробленість при даній формі правління об'єктивно послаблює Парламент і посилює владу Пре­зидента.

*Сенат* складається із представників штатів і федерального округу, сенаторів і їх заступників (по три сенатори і по два зас­тупники кожного сенатора). Території в сенаті не повинні бути представлені.

Правовий стан депутатів, сенаторів та їх заступників відпові­дає принципам парламентаризму (вільний мандат, імунітет, індем­нітет). Судити членів Парламенту за скоєні злочини може тільки Верховний федеральний суд, під час війни їх можна призивати в армію, але тільки з дозволу відповідної палати, депутатам і сена­торам, а також їх заступникам заборонено займатися комерцій­ною діяльністю, вони не мають права поєднувати свій пост із по­садою міністра, губернатора, секретаря штата, префекта федераль-

ного округу. Член Парламенту Бразилії отримує за свою роботу зарплатню в розмірі 150 тис. дол. США на рік.

Кожна палата створює свої керівні і внутрішні органи, прий­має свій регламент; крім того, існує також спеціальний регламент засідання обох палат.

Палати обирають *головуючих* (як правило, із найбільш числен­ної фракції) та їх заступників (із інших фракцій), секретарів, га­лузеві постійні комісії, інколи створюють і тимчасові комісії (в тому числі об'єднані комісії палат), слідчі комісії. Комісії ство­рюються пропорційно чисельності партій та блоків. Вони мають право викликати міністрів, які звітують, вони знайомляться з річними звітами різних міністерств та відомств, приймають пе­тиції та заяви від громадян про свавілля влади, обговорюють за­конопроекти і державні програми, однак жодних вказівок міністрам вони не мають право давати.

Відповідно до традицій, які запозичені з Конституції США, діюча бразильська Конституція спеціально встановлює повнова­ження Національного конгресу. Компетенції Національного кон­гресу розподіляються на дві групи повноважень.

*Перша група -* це такі повноваження, які Національний кон­грес отримує із санкції Президента (Бразилія - президентська рес­публіка). Вони визначені в 14 пунктах ст. 48 Конституції (систе­ма податків, збір і розподіл прибутків, державні фінанси, кордо­ни, власність Союзу, чисельність Збройних сил, національні плани, створення міністерств та інших органів публічної адміні­страції, створення прокуратури, адміністративних судів, амністія тощо). Реалізуються ці повноваження в основному через закон.

*Друга група -* це виключно повноваження Національного кон­гресу, які визначені в 17 пунктах ст. 49 Конституції (рішення про міжнародні договори, дозвіл Президенту на певні дії, пов'язані з питаннями зовнішньої політики та оборони, схвалення декрету про стан захисту або федерального втручання, заборона норма­тивних актів виконавчої влади, які виходять за рамки регламент­ної влади або делегованого законодавства, затвердження ініціа­тиви державної влади щодо ядерних програм, надання дозволу Президенту і Віце-президенту залишати країну на термін не більше ніж 15 днів, призначення грошового утримання Президен­ту, Віце-президенту, міністрам тощо). Значна частина цих повно­важень реалізується через індивідуальні акти.

526

Розділ 31

Основи конституційного право Бразилії

527

Крім повноважень Національного конгресу в цілому, Консти­туція визначає також виняткові повноваження кожної із його па­лат. Палата депутатів (як і Сенат) вирішує питання своєї внутріш­ньої організації, приймає регламент, обирає частину членів Ради республіки (дорадчий орган при Президентові). Більшістю голосів в 2/3 свого складу Палата депутатів може розпочати процедуру імпічменту Президенту та Віце-президенту, після чого справа для юридичної кваліфікації передається до Федерального верховно­го суду, а потім до Сенату (ст. 51 Конституції).

Коло виключних повноважень Федерального сенату (ст. 52 в редакції Конституційної поправки № 23 1999 р.) значно ширше: 14 позицій проти п'яти у Палати депутатів. Сенат 2/3 голосів приймає висновок про винність Президента, Віце-президента, міністрів і звільнює їх з посад, після чого вони підлягають суду як звичайні громадяни країни. Сенат також обирає частину Ради республіки, дає дозвіл на зовнішні фінансові операції держави, штатів, міст та муніціпій. Однак міністри, на відміну від США, не затверджуються сенатом.

Конгрес збирається на свої сесії двічі на рік у терміни, вказані в Конституції: з 15 лютого по ЗО червня та з 1 серпня по 15 груд­ня. Встановлені дати та терміни сесій в Конституції направлені в Бразилії проти президентського свавілля. В період сесій, як пра­вило, палати проводять свої засідання окремо. Спільні засідання проводяться тільки в тих випадках, які обумовлені в Конституції: при відкритті сесії (Конституція не передбачає цього для надзви­чайних сесій), коли приймається або змінюється регламент спільного засідання палат, при заслуховуванні послання Прези­дента, а також при розгляді питання про вето Президента.

*Надзвичайні сесії* Парламенту скликаються головою Сенату у випадках, коли приймається декрет про стан захисту або про феде­ральне втручання, на вимогу Президента республіки, головуючих палат, більшістю членів будь-якої палати. На надзвичайних сесіях розглядаються тільки ті питання, заради яких був скликаний На­ціональний конгрес. Конституційна поправка №19 1998 р. забо­ронила в цих випадках підвищувати винагороду парламентаріям.

Національний конгрес бере активну участь у *законодавчому процесі.* Конгрес приймає значну кількість законів, які мають різні назви і статус. Відповідно до ст. 59 Конституції парламент роз­робляє і приймає такі категорії законів:

* поправки до Конституції;
* доповнюючі закони;
* звичайні (ordinarias) закони;
* делегуючі закони;
* тимчасові закони;
* законодавчі декрети;
* резолюції.

Порядок розробки, редагування, внесення змін і кодифікації законів регулюється відповідно до Конституції додатковим зако­ном. Такий закон, який був прийнятий в 1995 p., направлений, в першу чергу, на зменшення кількості законів і увібрання одних законів іншими.

Ініціатива внесення додаткових і простих законів належить членам Конгресу, Президенту, Федеральному верховному суду, Генеральному прокурору, а також громадянам у формі народної законодавчої ініціативи. Однак з багатьох питань законопроекти вносить тільки Президент: про чисельність збройних сил, про службові та адміністративні організації, про управління федераль­ними територіями, про організацію прокуратури, про створення міністерств та їх повноваження. Крім того, Президент має право приймати тимчасові закони, але для цього він повинен отримати згоду Парламенту.

*Бюджетні та контролюючи повноваження Парламенту.* Відпо­відно до Конституції Парламент приймає бюджет на основі за­гальних правил законодавчого процесу. Президент представляє проект бюджету одразу до обох палат. Комісія Парламенту, яка вивчає проект, може вносити до нього поправки. Однак для прий­няття деяких із них необхідна згода Президента. Тому право вето практично не поширюється на закон про бюджет. Якщо Парла­мент не прийме бюджет до початку фінансового року, в країні вво­дяться тимчасові акти або продовжує діяти бюджет попередньо­го року.

Парламент також має контрольні повноваження щодо виконав­чої влади, однак ці повноваження незначні. Постійні комісії палат і самі палати мають право вимагати інформацію від міністрів, од­нак відповідальність міністрів перед Парламентом не передбачена. Відповідно до Конституції Парламент проводить фінансовий і не­фінансовий контроль над іншими органами управління, і цей кон­троль ведеться з точки зору не тільки законності актів управління,

528

Розділ 31

Основи конституційного право Бразилії

529

а й їх ефективності. Формою контролю є парламентські слухання, які організують постійні комісії палат.

**Виконавча влада** належить Президенту республіки, котрому допомагають міністри (ст. 76 Конституції). Ради міністрів як особ­ливого органу в Бразилії немає. Як і в США, міністри створюють Кабінет, який працює під головуванням Президента і є його до­радчим органом.

Президент - *центральна фігура в державному механізмі, він політичний лідер країни. Відповідно до латиноамериканської кон­цепції права він наділений дуже широкими повноваженнями, котрі cm. 84 Конституції відносить до виняткових.*

Президент обирається терміном на чотири роки прямим го­лосуванням громадян, за мажоритарною системою, абсолютною більшістю тільки на один термін і в подальшому не може бути обраний на цей пост протягом усього життя. Разом із Президен­том обирається Віце-президент, кандидатура котрого висуваєть­ся тією ж партією. Обрання Віце-президента на другий термін теж неможливе. У випадках коли Президент не може виконувати свої обов'язки, його послідовно заміщують Віце-президент, головую­чий Палати депутатів, Сенату, Федерального верховного суду.

Виходячи із особистих повноважень Президента, які, до речі, ширші, ніж у Президента США, він самостійно призначає міністрів, керує всією федеральною адміністрацією, підписує і друкує закони, має право вето, видає декрети і регламенти в сфері виконавчої діяльності, видає акти, які мають силу закону, керує відносинами з іноземними дфжавами, підписує міжнародні до­говори (однак ратифікує їх Парламент).

Після заслуховування думок Ради республіки і Ради національ­ної оборони Президент видає декрет про стан оборони та облоговий стан. Стан оборони вводиться, коли в країні виникає стихійне лихо, при постійній загрозі стабільності інститутам держави. У цих ви­падках Президент може ввести обмеження деяких конституційних прав: свободи зібрання, темниці листування тощо. Облоговий стан вводиться, коли виникають заворушення загальнодержавного ха­рактеру, при іноземній агресії, стані війни, а також у випадках, коли в умовах стану оборони ці заходи виявилися неефективними. При облоговому стані можливі більш значні обмеження конституцій­них прав: обшуки, арешти, реквізиції, контроль над засобами масо­вої інформації з боку виконавчої влади, а не судових органів.

Президент - верховний головнокомандуючий: він призначає офіцерів. Разом із Сенатом він призначає членів Федерального верховного суду, Генерального прокурора, Генерального атторнея (свого роду «державного» адвоката), голову Центрального банку і деяких інших високих посадових осіб, частину членів Ради рес­публіки.

Президент представляє Парламенту перспективні плани, го­ловує в Раді Республіки і в Раді національної оборони, оголошує війну і підписує мир (в обох випадках це затверджує Національ­ний конгрес). Президент присуджує почесні звання, відзнаки, нагороди.

Поряд із Віце-президентом і міністрами Президенту допома­гають у роботі два важливих дорадчих органи: Рада республіки та Рада національної оборони. *Рада республіки -* це вищий консуль­тативний орган Президента республіки. До його складу входять Віце-президент республіки, голова Палати депутатів, голова Фе­дерального сенату, лідери більшості і меншості в Палаті депутатів і в Сенаті, міністр юстиції, а також 6 відомих громадян, два із кот­рих призначаються Президентом республіки, два - обираються Федеральним сенатом і два - Палатою депутатів. Всі вони при­значаються і обираються терміном на три роки без права пере-призначення або переобрання.

Раді республіки належить право висловлюватися щодо феде­рального втручання, введення стану захисту і воєнного стану, а також щодо важливих питань стабільності демократичних інсти­тутів. Президент може запрошувати державних міністрів взяти участь у засіданні Ради, якщо вважає, що питання, яке обгово­рюється, належить до компетенції відповідного міністерства.

*Рада національної оборони* представляє собою консультатив­ний орган Президента республіки з питань, пов'язаних із націо­нальним суверенітетом і захистом демократичної держави. До складу Ради входять Віце-президент республіки, голова Палати депутатів, голова Сенату, міністр юстиції, міністр оборони, коман­дуючі Військово-морськими, Сухопутними та Військово-повітря­ними силами, голова військового кабінету Президента республі­ки, міністр зовнішніх зносин, міністр планування. Рада обгово­рює питання національної безпеки, оборони і дає своє бачення проблеми при вжитті надзвичайних заходів для оборони країни.

.14 — 6-565

530

Розділ 31

Основи конституційного права Бразилії

531

§ 4. Конституційний нагляд

Бразильська Конституція регулює організацію та компетен­цію судів більш детально, ніж будь-яка інша конституція в світі. Судові органи є незалежними і підпорядковані вони тільки зако­ну. Конституція 1988 р. посилила цю незалежність, встановивши принцип адміністративної та фінансової автономії судової влади (ст. 99). Суди фінансуються за особливою статтею бюджету, а кош­ти в рамках цієї статті розподіляють самі.

У Бразилії існують дві судові системи - федеральна і окремих штатів, однак вони централізовані. Відповідно до Конституції (ст. 92) органами судової влади в Бразилії є: Федеральний Вер­ховний суд; Вищий суд правосуддя; федеральні регіональні суди та федеральні судді; трудові суди та трудові судді; виборчі суди та виборчі судді; військові суди та військові судді; суди та судді штатів, федерального округу і територій. Глава VIII Конституції, яка присвячена організації влади, являє своєрідний судовий міні-кодекс. Засновники його включили до цієї глави норми не тільки про судову систему у власному її значенні, а також про прокура-ТУРУ> публічну адвокатуру, звичайну адвокатуру та публічний захист.

Вищим органом судової системи є **Федеральний Верховний суд,** який складається з 11 членів, призначених Президентом республіки і узгоджених з Федеральним Сенатом. Відповідно до ст. 102 Конституції (з урахуванням Конституційної поправки №23 1999 р.) головна функція суду - *конституційний контроль* щодо законів та інших актів Союзу і штатів. Правом оскарження в по­рядку конституційності має Президент республіки; президії обох палат Національного конгресу, президії законодавчих зборів штатів, губернатори штатів, Генеральний прокурор Республіки, політичні партії, які представлені в Національному конгресі, профспілки або професійні національні асоціації.

Федеральний Верховний суд розглядає суперечки між Союзом і штатами, Союзом і федеральним округом, штатами і округом. До його компетенції належать також питання екстрадиції злочинців, суперечки з іноземною державою, міжнародною організацією і фе­дерацією, штатом, федеральним округом або територією.

У першій інстанції Федеральний Верховний суд розглядає справи про кримінальні злочини, скоєні Президентом республі-

ки, Віце-президентом, членами Конгресу, своїми суддями і гене­ральним прокурором республіки; про кримінальні злочини, які скоїли міністри держави, члени вищих судів, Федерального Ра­хункового трибуналу і глави дипломатичних місій; справи про політичні злочини, а також деякі справи в порядку habeas corpus та habeas data.

Конституція 1988 p. заснувала **Вищий** суд **правосуддя,** пере­давши йому частину повноважень, які раніше належали Федераль­ному Верховному суду. Члени цього трибуналу (числом 33) при­значаються Президентом і затверджуються Сенатом. Вищий суд правосуддя в першій інстанції розглядає кримінальні справи щодо губернаторів штатів і федерального округу, а також великої групи членів судів, членів трибуналів правосуддя штатів та феде­рального округу, членів рахункових трибуналів штатів та округу й інші справи при здійсненні процедури habeas data стосовно актів міністрів штатів та власних рішень.

Цей же суд розглядає суперечки про підсудність між федераль­ними трибуналами, між судовою та адміністративною владою федерації, перевіряє кримінальні справи, які розглядали феде­ральні судові органи, і може анулювати рішення обласних судів.

Конституція 1988 р. реформувала проміжні ланки судової вла­ди. Вона скасувала Федеральний апеляційний трибунал, судді котрого були переведені до створеного Вищого трибуналу право­суддя, і заснувала такі судові органи, як **федеральний обласний (регіональний) трибунал** та федеральні судді.

Регіональні суди відтворюють судову владу на територіях спеціальних округів. Вони розглядають у першій інстанції певні категорії справ, зокрема справи, які стосуються федеральних суддів і прокурорів, а також виступають як апеляційна інстанція. Регіональні суди формуються, як мінімум, із семи суддів. їх підби­рає, у міру можливості, у відповідних регіонах і призначає Пре­зидент республіки.

Нижча інстанція федеральних судів - федеральні судді, роз­глядають більшість кримінальних та цивільних справ за федераль­ними законами і законами штатів.

Нарешті, найнижчу ланку загальних судів складають професійні та непрофесійні федеральні судді в штатах (на кожний штат при­падають один або кілька судових округів), які розглядають у першій інстанції невелику кількість кримінальних і цивільних

**34\***

532

Розділ З1

Основи конституційного право Бразилії

533

справ із можливістю подання апеляції до судів першої інстанції. Закон про створення таких судів був прийнятий у 1995 р.

На федеральному рівні в Бразилії діє розвинена система спеціа­лізованих судових органів - трудові, виборчі, військові трибуна­ли і судді. Кожна із названих гілок юстиції має свою власну ком­петенцію, яка визначена у федеральній Конституції.

Органами *трудової юстиції є:* Вищий трудовий трибунал; об­ласні трудові трибунали; жунти (колегії) з примирення і вирішен­ня спірних питань. Вищий трудовий трибунал складається з 17 професійних суддів («міністрів»), яких призначає Президент до­вічно і затверджуються вони Федеральним сенатом. 11 чоловік призначаються із числа професійних суддів трудової магістрату­ри, троє - із адвокатів і троє - із трудової прокуратури (ст. 111 Конституції в редакції Конституційної поправки № 24 1999 p.). Ця Конституційна поправка заснувала замість жунт з примирен­ня і вирішення трудових спорів інститут трудових старійшин, котрі діють як одноосібні судді з трудових справ у місцевостях, де немає відповідних юрисдикційних органів.

Органи *виборчої юстиції* - це Вищий виборчий трибунал; об­ласні виборчі трибунали; виборчі судді; виборчі жунти. Основне завдання виборчих трибуналів - розгляд виборчо-правових спорів. Вищий виборчий трибунал складається із семи членів, три з котрих обираються таємним голосуванням зі складу Федераль­ного верховного трибуналу*п* а два - так само зі складу Вищого трибуналу правосуддя; інші двоє суддів призначаються Президен­том із шести відомих адвокатів.

*Військова юстиція* представлена Вищим військовим трибуна­лом, військовими трибуналами і суддями. Вона включає 15 суддів («міністрів»), призначених довічно Президентом і затверджених Федеральним сенатом; троє суддів обираються з числа адміралів Військово-морського флоту, четверо - із числа генералів Сухо­путних військ і троє - із числа генералів Військово-повітряних сил, п'ятеро суддів призначаються із числа цивільних осіб, троє з них - адвокати, один - військовий суддя і один - військовий про­курор. Військова юстиція уповноважена розглядати і вирішува­ти справи про військові злочини, які встановлені законом.

Конституція Бразилії містить також положення про *прокура­туру,* котра, як і в деяких інших країнах романської системи пра-

ва, перекладається як «публічне міністерство», хоча знаходиться в складі не виконавчої влади, а судової. Прокуратура є постійно діючим незалежним інститутом, який зобов'язаний захищати пра­вовий порядок, демократичний режим, суспільні й особисті інте­реси (ст. 127 Конституції). Вона складається з прокуратури Рес­публіки та прокуратури штатів. Прокуратура Республіки, в свою чергу, складається із Федеральної прокуратури, військової про­куратури, трудової прокуратури, прокуратури федерального округу і територій. Прокуратура являє собою єдину систему під керівництвом Генерального прокурора, який призначається Пре­зидентом після затвердження абсолютною більшістю депутатів Федерального Сенату терміном на 2 роки. Конституція Бразилії передбачає отримання прокурорами довічного поста після двох років перебування на цій посаді.

Основні функції прокуратури такі: порушення кримінальних справ; забезпечення урядовими органами і службами прав, гаран­тованих Конституцією, призначення цивільних розслідувань і подання публічних цивільних позовів для захисту державної і сус­пільної власності, навколишнього середовища та інших індивіду­альних і колективних інтересів; встановлення зовнішнього конт­ролю за діяльністю поліцейських, за проведенням слідства і по­ліцейського розслідування. При цьому слід зауважити, що прокуратурі заборонено юридично представляти і консультува­ти державні органи.

*Генеральна адвокатура* Бразилії відповідно до ст. 131 Консти­туції є інститутом, котрий безпосередньо або через відповідні орга­ни представляє Республіку в судовому засіданні і за його межа­ми. Вона відповідає за юридичну консультацію і допомогу вико­навчим органам. Головою Генеральної адвокатури є Генеральний адвокат, якого призначає Президент країни.

Вищим органом **фінансово-економічного контролю** є Феде­ральний Рахунковий трибунал, котрий офіційно допомагає Конг­ресу виконувати його контрольні повноваження. До складу Рахун­кового трибуналу входять 9 суддів, одна третина котрих призна­чається Президентом Республіки, який погоджує ці кандидатури з Федеральним Сенатом, а дві третини - Конгресом. Судді Рахунко­вого трибуналу мають ті ж гарантії та привілеї, що і судді Верхов­ного суду.

534

Розділ 31

Основи конституційного право Бразилії

535

До зобов'язань Рахункового трибуналу входять: накладення штрафних санкцій на незаконні або неправильні витрати, призу­пинення дій будь-якого акта, сповіщення Конгресу та органів су­дової влади про виявлені порушення.

§ 5. Бразильський федералізм

Традиції існування федеративної форми держави в Бразилії почали діяти лише з 1890 p., коли Установчі збори обговорювали це питання і внесли його до проекту нової Конституції 1891 р. Федеративна модель політико-територіального устрою створю­валася під впливом США. Разом із тим, увагу спеціалістів при­вертали і деякі аспекти швейцарського федералізму. На відміну від США, Швейцарія об'єднала в складі федерації штати, які вже там існували і були республіками, тоді як Бразилія перетворюва­лася на федерацію з унітарної монархії.

Бразильська федерація (в Конституції частіше згадується термін «союз») має свої особливості: як її складові частини нази­вають не тільки штати і федеральний округ, а й адміністративно-територіальні одиниці, на котрі розділені штати - муніципії. Згідно із ст. 1 Конституції Бразилія - «непорушна єдність» штатів, федерального округу і муніципій. Федеральний закон передба­чає також можливість створення федеральних територій, які б уп­равлялися з центру. Після прийняття Конституції 1988 р. дві фе­деральні території були перетворені на штати або приєднані до них. Сьогодні в Бразилії 26 штатів і федеральний округ (остання територія Фернамбуку теж перетворена в штат, хоча в Консти­туції зберігаються норми, які детально регулюють правовий стан територій), а також приблизно 4300 муніципій, які поділені на штати.

Бразильська федерація, з одного боку, побудована на основі концепції кооперативного федералізму, однак з іншого - особли­во на практиці - це висококонцентрована федерація. Перше зна­ходить своє віддзеркалення в «триелементному» підході до струк­тури федерації в розширенні повноважень її суб'єктів та в праг­ненні переглянути в Конституції широке коло питань щодо спільної компетенції. Друге відбивається в організації федерації, в концепції федеральної інтервенції, в «жорсткому» порядку взаємовідносин федеральних органів та органів штатів.

Найважливіше питання всякої федерації - *розмежування ком­петенції* між центром і суб'єктами - в Бразилії був вирішений за європейською схемою, а саме на прикладі ФРН. В основу був по­кладений принцип кооперативного федералізму. Сьогодні в Бра­зилії розрізняють три основні сфери компетенції: виключна ком­петенція Союзу, спільна компетенція Союзу, штатів, федерально­го округу і муніципій, і остання, спільна компетенція союзу, штатів і федерального округу (без муніципій)1. Остання характеризуєть­ся в Конституції як спільна компетенція цих утворень (Союзу, штатів, округу) згідно «із законодавством» (муніципальні органи законів не видають, хоча в окремих місцях об'ємної бразильської Конституції є згадки про закони муніципій, під котрими розумі­ють, скоріше за все, їх нормативно-правові акти). Крім того, поряд із загальним положенням про компетенцію Союзу в Конституції йдеться також про виключну компетенцію союзного законодавства.

*Виключна компетенція союзу* викладена в 24 пунктах, деякі з яких розділені на підпункти. Це відносини з іноземними держа­вами і міжнародними організаціями, питання війни і миру, обо­рони країни, податки, управління зв'язком і багато інших питань. До виключної компетенції Союзу слід також віднести цивільне, торговельне, кримінальне, процесуальне, виборче, аграрне, морсь­ке, повітряне і трудове право, цивільна і військова реквізиція за надзвичайних умов під час війни, вода, енергія, інформатика, теле-і радіомовлення, поштова служба, організація судів, прокуратури тощо.

*Спільна компетенція* Союзу, штатів, федерального округу, му­ніципій викладена в 12 пунктах, серед яких: захист Конституції, законів, демократичних інститутів; охорона публічної власності; збереження культурних цінностей і історичних документів; забез­печення доступу до науки і освіти; збереження лісів, фауни і фло­ри. Детальне розмежування повноважень також здійснюється додатковим законом.

Третя сфера - *спільна компетенція Союзу, штатів та феде­рального округу* - містить: податкове, фінансове, пенітенціарне право, освіту, культуру, соціальне забезпечення, захист юнацтва тощо (всього 16 пунктів). У цій сфері Союз встановлює тільки

1 Цікаво, що Б. О. Страшун у підручнику «Конституційне(державне) пра­во зарубіжних країн» дає 4 сфери компетенції: загальносоюзну, спільну, кон­куруючу та залишкову, яка належить штатам.

536

Розділ 31

Основи конституційного право Бразилії

537

загальні принципи, а детальне регулювання здійснюється штата-іми та федеральним округом.

Штати мають свої конституції, а система їх органів нагадує федеральну систему. В штатах створюються органи законодавчої влади (однопалатні законодавчі збори), органи виконавчої влади (губернатор та віце-губернатор, які обираються терміном на 5 років), органи судової влади (суди штатів). Суверенітету штати не мають і права виходу з федерації теж не мають. Питання про створення нових штатів (а також територій), їх розподіл вирі­шується федеральним законом, їх кордони затверджуються сена­том, штати мають право тільки висловлювати свою думку.

Становище федерального округу практично таке саме, як і ста­новище штатів, однак округ очолює не губернатор, а обраний пре­фект. Відповідно до Конституції федеральна територія має власну адміністрацію, суди, які, однак, призначаються з центра. Якщо на території проживають понад 100 тис. чоловік, населення обирає територіальні збори із консультативною функцією при губернаторі.

§ 6. Місцеве самоврядування і управління

Штати складаються з *муніципій,* котрих в країні налічується близько 5 тисяч. Вони мають право самостійного управління у всіх сферах, які стосуються їх інтересів. Наприклад, відповідно до ст. 144 Конституції штатні Сан-Паулу 1989 р. муніципії волод­іють «політичною, адміністративною та фінансовою автономією, а також мають право самоорганізації відповідно до закону на основі принципів, встановлених федеральною і теперішньою Конститу­цією». Федеральна ж Конституція встановлює для муніципій, як і для штатів, досить жорсткі вимоги щодо принципів організації, уп­равління, іноді дуже деталізовані. В конституціях зарубіжних країн стосовно місцевого самоврядування звичайно встановлюються лише загальні норми, без будь-яких подробиць. Однак Конститу­ція Бразилії не копіює ці загальні тенденції.

Створення муніципій, входження їх до складу одна одної, злит­тя муніципій або виділення їх з інших регулюються законом шта­ту в рамках періоду, визначеного федеральним додатковим зако­ном, і залежить від попереднього плебісциту, який проводиться в даних муніципіях після розповсюдження матеріалів про муні­ципальну життєздатність, що друкуються відповідно до закону

(ст. 18, параграф 4 Конституції в редакції Конституційної по­правки № 15 1996 р.).

Статус муніципії детально регулюється її органічним законом. Однак самі муніципії визначають свій статус. Головне - цей ста­тус не повинен суперечити вищестоящому законодавству.

До *компетенції* муніципії входять такі повноваження, як зако­нодавча ініціатива з проблем, які представляють зацікавленість місцевої влади, доповнення законодавства федерального і штатів, якщо в цьому є необхідність, встановлення і збір податків у ме­жах своєї компетенції, створення, організація і скасування округів відповідно до закону штату.

Муніципія обирає законодавчий орган - *муніципальна палата,* яка складається з радників. їх кількість залежить від чисельності населення муніципії і може коливатися від 9 в муніципіях де кількість жителів складає 1 млн, до 55, де їх кількість понад 5 млн.

Центральною фігурою в муніципальному управлінні є префект -голова місцевої адміністрації. Префект, віце-префект та муніци­пальні радники обираються терміном на чотири роки шляхом прямих виборів одночасно по всій країні.

На місцевому рівні, як і в центрі, діє та ж демократична норма про винагороду посадовим особам, оскільки винагорода префек­та, віце-префекта та муніципальних радників встановлюється муніципальною палатою протягом кожної легіслатури. Винаго­рода радникам регулюється тією самою Конституційною поправ­кою №19 1998 p., а також Конституційною поправкою № 25 2000 р. Муніципальні радники користуються недоторканністю і не несуть відповідальності за свої думки і виступи.

Муніципальна палата сама організує свою законодавчу і на­глядову діяльність. Федеральна Конституція зобов'язує її співпрацювати з представницькими органами інших рівнів у му­ніципальному плануванні, а також передбачати в статусі муні­ципії діяльність інституту народної ініціативи щодо проектів закону, які становлять особливий інтерес для муніципії, міста або округу.

Зміст

539

**Зміст**

**Вступ З**

**ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА**

**Розділ 1. Поняття конституційного права зарубіжних країн**.... **5**

§ 1. Конституційне право як галузь права -

в зарубіжних країнах 5

§ 2. Конституційне право зарубіжних країн як наука 9

§ 3. Конституційне право зарубіжних країн як навчальна

дисципліна 11

**Розділ 2. Наука конституційного права**  **13**

§ **І.** Виникнення конституційного права

як самостійної галузі юридичної науки 13

§ 2. Еволюція науки конституційного права

до Другої світової війни 14

§ 3. Розвиток сучасної науки конституційного права **20**

**Розділ 3. Конституції зарубіжних країн**  **24**

§ 1. Поняття конституції 24

§ 2. Зміст конституцій 26

§ 3. Форма і структура конституцій 28

§ 4. Підготовка, прийняття, зміна і скасування конституції 29

**Розділ 4. Конституційно-правові основи суспільного ладу** .. **32**

§ 1. Форми власності 33

§ 2. Соціальна структура суспільства 39

§ 3. Політична система 41

**Розділ 5. Політичні партії і партійні системи**  **43**

§ 1. Партійні системи 44

§ 2. Функції політичних партій 46

§ 3. Класифікація політичних партій 47

§ 4. Інституціоналізація політичних партій 51

§ 5. Підприємницькі організації 52

**Розділ 6. Політичний режим**  **56**

§ 1. Поняття політичного режиму 56

§ 2. Демократичний режим 58

§ 3. Авторитарний режим 63

**Розділ 7. Конституційно-правовий статус людини**

**і громадянина**  **69**

§ 1. Способи набуття і втрати громадянства 69

§ 2. Проблема подвійного громадянства, апатриди,

правовий статус іноземних громадян 72

§ 3. Рівність і заборона дискримінації 75

§ 4. Конституційні права та свободи 77

§ 5. Судовий та інший юридичний захист прав і свобод 83

§ 6. Міжнародно-правовий захист прав людини 85

**Розділ 8. Політико-територіальний устрій держави**  **87**

§ 1. Поняття політико-територіального устрою 87

§ 2. Унітарна форма політико-територіального устрою 87

§ 3. Федеративна форма політико-територіального устрою 89

§ 4. Автономні утворення у зарубіжних державах 95

**Розділ 9. Вибори і референдум у зарубіжних країнах**  **99**

§ 1. Вибори: поняття, соціальне призначення та політична

роль. Конституційно-правове регулювання 99

§ 2. Виборче право та його основні принципи 101

§ 3. Виборчий процес, його основні стадії. Гарантії

законності виборчих дій 105

§ 4. Виборчі системи 109

§ 5. Референдум у зарубіжних країнах 112

**Розділ 10. Форми правління 115**

§ 1. Поняття форми правління 115

§ 2. Монархія 115

§ 3. Республіка 123

§ 4. Змішані форми правління 130

**Розділ 11. Парламент 133**

§ 1. Поняття парламенту та парламентаризму 133

§ 2. Компетенція парламенту 140

**Розділ 12. Глава держави 146**

§ 1. Поняття інституту глави держави 146

§ 2. Порядок заміщення посади глави держави 148

§ 3. Повноваження глави держави 154

**Розділ 13. Уряд 160**

§ 1. Місце уряду в системі вищих органів державної влади .... 160

§ 2. Порядок формування і структура урядів 162

§ 3. Функції урядів 168

540

**Розділ 14. Конституційний контроль у зарубіжних**

**країнах 171**

§ 1. Поняття конституційного контролю (нагляду) 171

§ 2. Види конституційного контролю 174

§ 3. Органи конституційного контролю 175

§ 4. Компетенція органів конституційного контролю 179

§ 5. Порядок розгляду та вирішення справ в органах

конституційного контролю 181

**Розділ 15**. **Судова влада в зарубіжних країнах 184**

§ 1. Поняття судової влади і її місце в системі розподілу

влади 184

§ 2. Конституційні основи організації судової влади 188

§ 3. Системи судових органів. Органи і посадові особи,

які сприяють здійсненню судової влади 193

§ 4. Конституційний статус суддів у зарубіжних країнах 195

§ 5. Конституційні принципи здійснення судової влади 198

**Розділ 16. Місцеве управління у зарубіжних країнах 200**

§ 1. Поняття місцевого управління і місцевого

самоврядування в зарубіжних країнах 200

§ 2. Системи місцевого управління 204

§ 3. Структура, склад і порядок роботи органів

місцевого управління „ 208

§ 4. Компетенція органів місцевого управління

та їх відносини з центральними органами держави 214

**Розділ 17. Конституційне врегулювання зовнішньої**

**політики зарубіжних країн 221**

§ 1. Державні інтереси зарубіжних країн. Конституційні

принципи зовнішньої політики зарубіжних країн 221

§ 2. Визнання обмежень державного суверенітету

і участь у міжнародних союзах 227

§ 3. Конституційне розмежування зовнішньополітичних

повноважень між федерацією та її суб'єктами 229

§ 4. Розподіл зовнішньополітичних повноважень

між вищими органами державної влади та управління 230

**Розділ 18. Особливості конституційного права**

**держав-членів Європейського Союзу 236**

§ 1. Правова природа Європейського Союзу 236

§ 2. Правовий статус громадян Європейського Союзу 240

541

Зміст

§ 3. Правовий статус держав-членів у Європейському Союзі 242 § 4. Конституційно-правове регулювання членства держав

у Європейському Союзі 246

**ОСОБЛИВА ЧАСТИНА**

**Глава 19. Основи конституційного права Сполучених**

**Штатів Америки 254**

§ **1.** Конституція 255

§ 2. Білль про права. Поправки 258

§ 3. Соціально-економічна система 260

§ 4. Вищі органи державної влади 270

§ 5. Судова влада 280

§ 6. Американський федералізм 282

§ 7. Місцеве самоврядування та управління 283

**Розділ 20. Основи конституційного права**

**Федеративної Республіки Німеччина 284**

§ **1.** Конституція 285

§ 2. Партії і вибори 290

§ 3. Основи державного ладу 294

§ 4. Вищі органи державної влади 297

§ 5. Федералізм і самоврядування 303

§ 6. Судова система 306

**Розділ 21. Основи конституційного права Франції 310**

§ **1.** Конституція 310

§ 2. Правове регулювання громадських об'єднань 316

§ 3. Вибори і референдум 319

§ 4. Вищі органи державної влади 323

§ 5. Регіональне і місцеве управління та самоврядування 334

§ 6. Судова влада 338

**Розділ 22. Основи конституційного права Великобританії.. 339**

§ 1. Конституція 339

§ 2. Конституційно-правовий статус людини

та громадянина 342

§ 3. Політичні партії та партійна система 345

§ 4. Вищі органи державної влади 347

§ 5. Судова влада 356

§ 6. Політико-територіальний устрій. Організація влади

на місцях 357

542

Зміст

543

**Розділ 23. Основи конституційного права Італії 360**

§ 1. Конституція 360

§ 2. Права й обов'язки громадян 367

§ 3. Виборче право і система. Референдум 368

§ 4. Вищі органи державної влади 370

§ 5. Конституційний суд 375

§ 6. Обласна автономія і місцеве самоврядування 376

§ 7. Судова система 377

**Розділ 24. Основи конституційного права Швейцарії 379**

§ 1. Конституція 379

§ 2. Конституційні основи правового статусу людини

і громадянина 381

§ 3. Партійна система і політичні партії 383

§ 4. Вибори і референдум 384

§ 5. Вищі органи державної влади 386

§ 6. Політико-територіальний устрій 390

§ 7. Місцеве самоврядування 391

**Розділ 25. Основи конституційного права Канади 392**

§ **1.** Конституція Канади 392

§ 2. Основи правового статусу особи 398

§ 3. Вищі органи державної влади 402

§ 4. Федералізм Канади, правове положення

провінцій, місцеве самоврядування і управління 412

§ 5. Судова система Канади 415

**Розділ 26. Основи конституційного права**

**Російської Федерації 418**

§ **1.** Конституція **РФ** 1993 р 418

§ 2. Федеративний устрій 421

§ 3. Вищі органи державної влади 425

§ 4. Конституційний Суд Російської Федерації 434

§ 5. Місцеве самоврядування 436

**Глава 27. Основи конституційного права Польщі 437**

§ **1.** Конституція Польщі 437

§ 2. Вищі органи державної влади 441

§ 3. Конституційний трибунал, державний трибунал, найвища палата контролю. Уповноважений з прав

громадян 456

§ 4. Зміна Конституції 458

§ 5. Місцеве самоврядування 459

**Розділ 28. Основи конституційного права Болгарії 461**

§ **1.** Конституція 461

§ 2. Конституційні основи правового статусу особи 465

§ 3. Конституційні основи суспільного ладу 467

§ 4. Вищі органи державної влади 471

§ 5. Судова влада та правоохоронні органи 475

**Розділ 29. Основи конституційного права**

**Китайської Народної Республіки 479**

§ 1. Конституція 480

§ 2. Політична система 482

§ 3. Виборча система 484

§ 4. Система державних органів 488

§ 5. Органи суду і прокуратури 490

§ 6. Національно-державний устрій 491

§ 7. Адміністративно-територіальний поділ 493

**Розділ ЗО. Основи конституційного права Японії 494**

§ 1. Конституція 494

§ 2. Основи правового статусу особи 496

§ 3. Вищі органи державної влади 500

§ 4. Судова влада 510

§ 5. Місцеве самоврядування і управління 514

**Розділ 31. Основи конституційного права Бразилії 518**

§ 1. Конституція 518

§ 2. Основи правового статусу особи 522

§ 3. Вищі органи державної влади 524

§ 4. Конституційний нагляд 530

§ 5. Бразильський федералізм 534

§ 6. Місцеве самоврядування і управління 536

Навчальне видання

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

**Навчальний посібник**

*За загальною редакцією В.О.Ріяки*

Шеф-редактор В. С. КОВАЛЬСЬКИЙ, кандидат юридичних наук

*Юрінком Інтер* —*редакція наукової та навчальної літератури*

Редактор *М.І. Ромась*

Комп'ютерний набір *Л.М. Сисоєва*

Комп'ютерна верстка *ОМ. Коваленко*

Художнє оформлення *М.П. Черненко*

Підписано до друку 27.08.2004. Формат 84x108/32. Друк офсетний. Папір офсетний № 1. Гарн. Petersburg. Умови, друк. арк. 28,56. Обл.-вид. арк. 31,35. Наклад 3000 прим. Зам. № 6-565

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром СП «Юрінком Інтер»

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи

до державного реєстру видавців, виготівників

і розповсюджувачів видавничої продукції —

серія ДК № 19 від 20.03.2000.)

З питань придбання літератури звертатися до видавництва «Юрінком Інтер» за адресою: 04209, Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-6; тел. 411-64-03

Віддруковано в ЗАТ «Віпол» ДК № **1**5. **03151, м. Київ,** вул. Волинська, 60.